

DERECHO CONSTITUCIONAL

ARGENTINO

BIBLIOTECA DE LA CORTE SUPREMA	<i>Catálogo Analítico</i>
Nº. DE ORDEN	3661
UBICACION	<i>F. 1.11</i>
FICHA MATERIA	<i>5346</i>

DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO

Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución

POR

JUAN A. GONZALEZ CALDERON

Profesor titular de «Derecho Constitucional Argentino y Comparado» en las Universidades de Buenos Aires y de La Plata, ex-Diputado Nacional, ex-Consejero de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Capital Federal.

Miembro titular de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid; de la Academia Americana de Ciencia Política y Social de Filadelfia y de la Junta de Historia y Numismática Americana.

Miembro asociado del Instituto Internacional de Derecho Público de París, etc.

CON UN PRÓLOGO DEL

Dr. JOAQUIN V. GONZALEZ

OBRA LAUREADA CON EL PRIMER PREMIO
EN EL CONCURSO NACIONAL DE 1923

TOMO III

(3ª edición, corregida y aumentada)



BUENOS AIRES

J. LAJOUANE & C^{ia} — EDITORES

Librería Nacional

270 — CALLE BOLÍVAR — 270

1951





Teoría y jurisprudencia de la Constitución
(Continuación)

CAPITULO XIX

De la formación y sanción de las leyes

1042. Nociones preliminares.—Innumerables son las definiciones que los autores han dado de la ley. M. Planiol, en su conocido tratado de derecho civil, dice que «es una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública, y sancionada por la fuerza»¹. Como puede advertirse fácilmente, esta definición viola el cánón fundamental de la lógica, según el cual toda definición debe comprender el objeto o sujeto definido y nada más que el mismo. Los decretos del poder ejecutivo, las ordenanzas municipales, los edictos de policía, son reglas sociales obligatorias, establecidas por la autoridad pública con carácter de permanentes—hasta su abrogación, claro está—y sancionadas por la fuerza; y, sin embargo, no son «leyes».

La misma objeción puede hacerse a la definición que da un distinguido civilista argentino en su importante obra²: «La ley, en el concepto amplio de la palabra, es una regla establecida por la autoridad competente». El autor de esta definición reconoce la aplicación extensiva en demasía que su concepto puede tener, desde las constituciones o actos emanados del poder constituyente hasta las ordenanzas municipales y actos emanados de las subalternas y locales autoridades de cada ciudad, pueblo, departamento o partido.

(1) *Traité Élémentaire de Droit Civil* (Paris, 1915), t. 1. p. 63.

(2) R. M. Salvat, *Tratado de Derecho Civil Argentino* (1922), p. 8, § 16.



Eseriche, en su *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia* (v° *Ley*), trae varias definiciones, de las que me parecen más concretas y adecuadas estas dos: «la regla dada por el legislador a la cual debemos acordar nuestras acciones libres; o bien, una declaración solemne del poder legislativo que tiene por objeto el régimen interior de la Nación y el interés común». Aproxímanse algo más que las anteriores al verdadero concepto de la *ley* estas definiciones; pero no lo expresan con suficiente claridad y precisión.

Por mi parte, daré la siguiente, que me parece mejor ajustada a nuestra terminología constitucional: *la ley es una norma o regla de conducta pública o privada, establecida por el poder legislativo, con el imperio de la soberanía que representa, para el ejercicio de los derechos declarados por la Constitución (art. 33) y para el cumplimiento de los deberes inherentes al orden social y político que aquélla prevé y sanciona.*

Creo que esta definición tiene las ventajas de la claridad y de la concisión a la vez, y es bastante amplia como para comprender toda especie de leyes: las de carácter público, generales y administrativas, las de carácter privado o particular — como las de concesiones especiales — las del orden federal y las del orden provincial, etc.

1043. Expondré brevemente ahora otros principios o nociones preliminares, que es necesario conocer en esta materia de la formación y sanción de las leyes. Nuestro código civil, ley suprema de la Nación, según se desprende del artículo 31 de la Constitución, comienza con un título destinado a establecer varios principios generales acerca del carácter, de la trascendencia y de la aplicabilidad de las leyes, en general. Dice ese código que las leyes son obligatorias para todos los habitantes de la República, sean ciudadanos o extranjeros, domiciliados o transeúntes (art. 1°). Pero debe tenerse en cuenta que el Congreso es a la vez Legislatura local de la capital de la Nación (art. 67, inc. 27 de la Const.) y puede, por consiguiente, dictar leyes especialmente para ella, lo mismo que para los territorios nacionales (art. 67, inc. 14). Hay leyes, por lo tanto, que únicamente se refieren y afectan a esas partes del territorio argentino.

Las leyes — continúa el código — no son obligatorias sino después de su publicación y desde el día que ellas determinan. Disponen para lo futuro, no tienen efecto retroactivo³, no pueden alte-

(3) Me remito al comentario del artículo 18 de la Constitución; antes, t. II, §§ 582 y siguientes.



rar los derechos ya adquiridos; pero ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público (arts. 3 y 5). La aplicación de leyes extranjeras, en los casos en que este código la autoriza, nunca tendrá lugar sino a solicitud de parte interesada, a cuyo cargo será la prueba de la existencia de dichas leyes; exceptuándose las que se hicieren obligatorias en la República por convenciones diplomáticas o en virtud de una ley especial del Congreso. No serán aplicables cuando ésto se oponga al derecho público de la Nación, a la religión protegida, a la tolerancia de cultos o a la moral y buenas costumbres; cuando sean incompatibles con el espíritu del código, o fueren de mero privilegio, o cuando nuestras leyes civiles sean más favorables a la validez de los actos (arts. 13 y 14). Las leyes no pueden ser derogadas en todo o en parte sino por otras leyes: el uso, la costumbre o práctica no pueden crear derechos sino cuando las leyes se refieren a ellos (art. 17). En fin, la ignorancia de las leyes no sirve de excusa si la excepción no está expresamente autorizada por ellas (art. 20).

La jurisprudencia federal, por lo demás, ha reafirmado estos principios generales, pero sería ocioso mencionar aquí *in extenso* las decisiones respectivas⁴. Conviene saber, sin embargo, que, según reza una sentencia de la Corte, antes citada⁵, las leyes deben presumirse válidas y constitucionales mientras no se resuelva lo contrario por sentencia del tribunal competente. Además, está admitido que los decretos del poder ejecutivo, aprobados por leyes posteriores del Congreso, adquieren el carácter de actos legislativos⁶.

Expuestas estas nociones preliminares⁷, voy a explicar en seguida el sistema establecido por la Constitución para la formación y sanción de las leyes.

1044. Iniciativa de la ley. — He dicho repetidas veces en esta obra que el principio de la separación e independencia de los poderes gubernamentales no es un principio absoluto en nuestro régimen

(4) Confróntese: C. N. S., t. 17, p. 187; t. 8, p. 393; t. 10, p. 428; t. 17, p. 8 (5°), etcétera.

(5) C. S. N., t. 25, p. 347.

(6) C. S. N., t. 23, p. 257.

(7) Comprenderá bien el lector que no me es posible extenderme más en la exposición de estos principios generales, puesto que, además de ser ajena esa tarea al objeto de la presente obra, son perfectamente conocidos o están a su alcance en cualquier manual de derecho.



político, sino relativo, vale decir, que entre esos poderes existe una conveniente *coordinación* de funciones, por la cual manteniéndose recíprocamente un constante control entre ellos, cooperando todos de consuno en la realización efectiva de los fines o propósitos de la Constitución. Esa cooperación o concurrencia entre los poderes legislativo y ejecutivo ha sido, sin duda, teóricamente mejor concebida por los autores de nuestra ley suprema que por sus predecesores norteamericanos en lo relativo a la *formación y sanción* de las leyes. Discípulos aventajados en este punto, los constituyentes argentinos comprendieron muy claramente la gran utilidad práctica que se derivaría para el país si asignaban al ejecutivo el papel de miembro activo de la Legislatura nacional, confiéndole, además, el poder del veto, del que me ocuparé más adelante.

Blackstone, en sus famosos «Comentarios»⁸, decía que las partes constituyentes del Parlamento están formadas por *el rey* y los tres estados del reino: los lores espirituales, los lores temporales y los comunes. «Es muy necesario — advertía — para mantener la balanza de la Constitución que el poder ejecutivo sea una rama del poder legislativo, pero sin ser el poder legislativo entero. Hemos visto que su reunión en una misma mano conduciría a una tiranía; su separación absoluta produciría, al fin de cuentas, los mismos efectos, tendiendo a esa misma concentración de poderes a que se habría creído poner obstáculo».

1045. La Constituyente de Filadelfia puso entre los poderes legislativo y ejecutivo una barrera casi infranqueable. El segundo no tiene un lugar en el seno del Congreso, no dispone de órganos propios para transmitir a este cuerpo sus inspiraciones o sus vistas sobre la legislación; el divorcio entre ellos es absoluto: separación de cuerpos y separación de patrimonios podría decirse, y cada uno de ellos dentro de lo exclusivamente suyo. «No hay cooperación verdadera y amplia en la formación de las leyes. La Constitución prescribe que el Presidente «dará, de tiempo en tiempo, informes al Congreso sobre el estado de la Unión, y recomendará a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes» (art. II, secc. 3°). Esto importa reconocerle en cierto modo algún derecho de iniciativa⁹; pero sus ministros—la Constitución (art. II, secc. 2°)

(8) Obra citada, t. I, p. 267.

(9) Sobre este punto, dice el profesor Beard: «El mensaje es un gran documento público en Estados Unidos, que es ampliamente leído y discutido. Las noticias son escasas sobre los debates del Congreso, pero el mensaje del Presidente es inscrito *in extenso* en casi todos los diarios metropolitanos y



los llama «funcionarios principales de los departamentos ejecutivos» — no concurren a las sesiones de las cámaras, y éstas no pueden llamarlos para pedirles explicaciones o informes que estimen oportunos y convenientes.

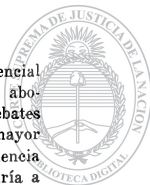
Como dice Bryce¹⁰, «en su esfuerzo por conseguir un equilibrio entre los poderes, los padres de la Constitución han logrado bien que ningún poder subyugue al otro. Pero no pesaron suficientemente los inconvenientes que resultan de la separación de dos órganos principales del gobierno. Ellos eximieron a la administración de un deber que los ministros europeos encuentran extenuante y difícil de conciliar con la marcha de la administración, el deber de asistir a las sesiones de la Legislatura y de conducir los debates». El mismo autor observa que si cuando Hamilton, el primer secretario del tesoro, preguntó a la cámara si quería «oir» su informe sobre finanzas nacionales ella lo hubiera recibido, en vez de requerirle un informe escrito, la costumbre de concurrir los ministros a las cámaras quizá se habría establecido¹¹; así como desde Jefferson se arraigó la costumbre de que el Presidente enviara un mensaje escrito al Congreso en vez de leerlo personalmente a la manera de Washington. Con estos antecedentes el autor quiere significar que nada se opone a que el silencio de la Constitución pueda suplirse en la práctica, recibiendo a los ministros en el seno de las cámaras legislativas.

1046. El ex-Presidente W. H. Taft, en unas interesantes conferencias, propicia esta innovación con fuertes razones teóricas y apoyándose en las enseñanzas de la experiencia. Dice Mr. Taft: «Sin violar en ninguna forma las limitaciones constitucionales el Congreso de la República podría muy bien autorizar a los jefes de

es objeto de generales comentarios editoriales en todo el país. Se supone, aunque con frecuencia erróneamente, que contiene en un sentido muy directo la política del partido presidencial; conmueve al país; influye frecuentemente en las elecciones congresionales; y sus recomendaciones se relacionan con poderosos intereses reales y positivos, los que, tarde o temprano, se convertirán en leyes». *American Government and Politics* (New York, 1915), p. 199.

(10) Obra citada, t. I, p. 335.

(11) En la ley de 1789 sobre organización del departamento del tesoro se estableció que este funcionario, «de tiempo en tiempo, recopilará datos y preparará proyectos para el fomento y mantenimiento de la renta y el sostén del crédito público... e informará a cada rama del Congreso, en persona o por escrito, como le sea requerido, respecto de todas las materias encomendadas a él por el senado o por la cámara de representantes o que correspondan a sus funciones». Beard, ob. cit., p. 212.



los departamentos o sean los miembros del gabinete presidencial para que tengan acceso a las cámaras, propongan medidas y aboguen por ellas, contesten preguntas y tomen parte en los debates como si fueran miembros. Esto impondría al Presidente mayor celo en elegir su gabinete, prefiriendo a los hombres de experiencia legislativa que pudieran defenderse en los debates, y estimularía a los ministros del gobierno a una mayor investigación en los asuntos de su cargo. Por otra parte, proporcionaría al ejecutivo lo que debe tener — alguna iniciativa en la legislación — y la oportunidad de la presencia de agentes aptos que pudieran informar a ambas cámaras sobre los hechos, respecto a la labor de la Legislatura existente y a la marcha actual del gobierno, lo que ahora no le es fácil conocer al Congreso por medio de sus comisiones investigadoras. El tiempo perdido por el Congreso en inútiles discusiones sobre ciertas materias, y que podría evitarse con una simple exposición del ministro correspondiente, nadie puede apreciarlo sin haber desempeñado ese cargo»¹². En el mismo sentido se expresan muchos otros estadistas y autores.

1047. Como se ve, el sistema de nuestra Constitución de dar al ejecutivo una participación activa y permanente en la legislación y demás trabajos de las cámaras cuenta en Estados Unidos con la adhesión de eminentes estadistas, que muy de cerca han palpado los inconvenientes del sistema practicado allí hasta ahora. Un sugestivo índice de esta tendencia es también la costumbre iniciada, o mejor dicho, restaurada, por el Presidente Wilson, de concurrir personalmente al seno del Congreso para exponer sus opiniones sobre asuntos de notable interés nacional¹³.

No disponiendo allá el ejecutivo de medios directos para intervenir en la legislación ha tenido necesidad de valerse de medios indirectos para iniciarla o para influenciarla, y con este doble fin busca aquél representantes o senadores amigos que presenten como suyo el proyecto o expongan como propias las ideas presidenciales; pero, según observa Bryce¹⁴, a tales intermediarios puede disgustar quizá ese papel de intérpretes de los deseos ministeriales, en vez de

(12) *La Presidencia, sus deberes, sus poderes, sus oportunidades y sus limitaciones* (versión castellana de M. S. Puro, Bs. Aires, 1916), p. 23.

(13) El Presidente Washington leía por sí mismo sus mensajes inaugurales ante las cámaras, y muchas veces se presentó en el senado para terciar en las dificultades que allí tenían lugar. Desde el tiempo de Jefferson el Presidente enviaba mensajes escritos.

(14) Obra citada, t. I, p. 311.



enorgullecerlos. Con todo, esta práctica extra-constitucional en ningún sentido puede llenar la visible deficiencia del régimen político americano en lo tocante a la formación de las leyes.

1048. El sistema argentino no fué inventado por los constituyentes de 1853. La Constitución unitaria de 1826, que suministró a los convencionales del 53 materia tan abundante en lo relativo a derecho parlamentario, disponía en su artículo 59: « Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las cámaras que componen el cuerpo legislativo ¹⁵, por proyectos presentados por sus miembros o por el poder ejecutivo por medio de sus ministros ». « Se exceptúan de esta regla — agregaba el artículo 60 — las relativas a los objetos de que trata el artículo 18 » (leyes de contribución). Cótenjense estos dos preceptos con el artículo 68 de la Constitución actual y se comprobará que son substancialmente idénticos: « Las leyes — dice el precepto vigente — 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 » ¹⁶. Aunque con otras palabras.

(15) Hasta aquí también el art. 46 de la de 1819.

(16) Algunos escritores nacionales han sostenido que, en lo relativo a las relaciones del poder ejecutivo con las cámaras legislativas, los autores de las primeras constituciones argentinas, así como los convencionales del año 53, se inspiraron en la Constitución francesa de 1791, siguiéndola también en la organización del ministerio. Me ocuparé en su lugar oportuno de esta otra afirmación; pero ahora haré notar que dicha Constitución francesa no daba al poder ejecutivo, esto es, al rey, el derecho de iniciar leyes, sino tan sólo el derecho de «invitar al cuerpo legislativo a tomar un objeto en consideración»: «La Constitución delega exclusivamente al cuerpo legislativo los poderes y funciones siguientes: 1° Proponer y decretar las leyes; el rey puede invitar solamente al cuerpo legislativo a tomar un objeto en consideración», etc. (cap. III, secc. 1°, art. 1°). «La disposición de la Constitución que privaba al rey de la iniciativa — dice L. Michón — era, desde luego, absolutamente conforme al espíritu general que había presidido a la confección de las leyes por la Constituyente. Ella rehusaba constantemente dar al poder ejecutivo la parte de colaboración necesaria... La Constitución de 1791 daba solamente al rey el poder de «invitar al cuerpo legislativo a tomar un objeto en consideración», derecho bastante ilusorio si se reflexiona cuál podía ser la influencia moral de un rey despojado, como estaba, de sus prerrogativas más esenciales, sobre una cámara omnipotente». *L'Initiative Parlementaire et la réforme du travail législatif*, (París, 1898), ps. 33 y 34. Se vé, pues, que en uno de los puntos capitales en materia de relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo la influencia de la Constitución francesa de 1791 fué nula, lo cual pone de manifiesto la originalidad de los primeros constituyentes argentinos. Después demostraré que tampoco hubo influencia francesa alguna en la organización del ejecutivo.



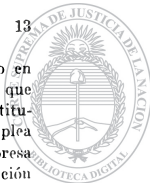
este mismo precepto hallábase también en el proyecto de Alberdi (art. 71), y fué aprobado sin discusión por el Congreso Constituyente en la sesión del 29 de abril, porque se entendió, sin duda, que estaba fundado en principios necesarios para la buena organización del gobierno.

1049. Considerables son las ventajas de todo orden que se derivan de esta cooperación del poder ejecutivo en la legislación. Tal vez fué una de las razones que indujeron a los constituyentes a establecerla el temor de que fuese demasiado floja, en los primeros tiempos, la iniciativa parlamentaria, según afirma su autor¹⁷. Pero lo cierto es que debieron percatarse de los múltiples motivos que aconsejaban dicha cooperación. El ejecutivo, esto es, el Presidente, desempeña principalmente funciones tan sólo administrativas; como dice el inciso 1° del artículo 86 «tiene a su cargo la *administración general* del país», y en tal carácter adquiere conocimiento directo e inmediato, concreto y cabal, de los intereses públicos cuya gestión le está encomendada. Está en constante y estrecho contacto con todos los factores de la vida nacional: dirige la política interna y exterior, maneja las finanzas, ejecuta las leyes, provee los puestos públicos, dispone de las fuerzas militares, mantiene el orden social; en dos palabras, gobierna y administra el país. ¿Quién estará, por consiguiente, mejor capacitado que él para comprender la necesidad o la conveniencia de una oportuna medida legislativa? Los representantes del pueblo en el Congreso miran probablemente desde otros puntos de vista todas estas cuestiones públicas, porque no las palpan tan de cerca, aparte de que casi exclusivamente ellos se preocupan *de lo político*.

Por lo demás, encomendando la Constitución al Presidente la ejecución de las leyes y gravitando sobre él toda responsabilidad política inherente a esa función, es lógico que se le reconozca el derecho de contribuir con sus propias luces y con su criterio práctico a la formación de aquéllas. No puede explicarse lógicamente, pues, aquel caso de una ley norteamericana que trasladó todo lo relativo a los negocios indios del departamento del interior al de la guerra, sin haberse consultado por los legisladores a ninguno de los dos funcionarios que los dirigían y que de ello eran personalmente responsables¹⁸. Este caso muestra bien hasta qué extremos pueden llegarse con el sistema de la Constitución estadounidense.

(17) A. de Vedia, ob. cit., p. 374.

(18) Bryce, ob. y lug. cit.



1050. No es facultativo para el Presidente cooperar o no en la tarea legislativa, porque el inciso 4° del artículo 86 dice que «*participa* en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las sanciona y las promulga». Cuando la ley suprema emplea aquí este verbo «*participa*», en presente de indicativo, expresa claramente su propósito de que el ejecutivo tome una intervención *activa* en los trabajos legislativos de las cámaras. Siendo, como es, un poder colegislador, no podría justificarse de ningún modo la ausencia de sus representantes, los ministros, en el seno del Congreso cuando allí se discuten proyectos de ley presentados por él o por los miembros del cuerpo legislativo. Y para que no quede ni la más mínima duda de que tal es el propósito auténtico de la Constitución, recuérdese que en otro artículo ella ha dicho que cada una de las cámaras *puede* hacer venir a su sala a los ministros para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes (art. 63); y en el 92 que estos funcionarios pueden concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates. Como lo he explicado en el capítulo anterior, el sentido de estos artículos es que para los ministros es un *deber* el concurrir al seno de las cámaras cuando ellas los llaman, así como es un derecho de los mismos asistir a las cámaras *espontáneamente* cuando deseen tomar parte en los debates legislativos.

1051. De lo que dejo dicho infiérese que el Presidente no puede tener ministros incapaces de exponer sus opiniones en el Congreso o tan insuficientes que se esquiven al llamado de las cámaras. Un ministro o un ministerio que no está en condiciones de colaborar en la formación de las leyes, conforme a los mandatos de la Constitución, no puede decorosamente, y lo que es más, *no puede constitucionalmente* continuar en el cargo y debe retirarse del gobierno para dejar su lugar a otros más aptos. El ministerio parlamentario no tiene cabida en nuestro régimen político, según se ha demostrado en diversas partes de esta obra; el ministerio debe ser «*presidencial*»; pero esto ni remotamente supone un divorcio completo entre el ejecutivo y el Congreso, porque el sistema argentino, en la combinación de las funciones gubernamentales, propende a asegurar la armonía y la cooperación de los poderes públicos para lograr el mejor cumplimiento de los fines de la Constitución.

1052. Con grande acierto, los constituyentes argentinos dieron *participación activa* al poder ejecutivo en la legislación¹⁹. La forma

(19) C. S. N., t. 31, p. 314, (Honoré y Bowen v. Provincia de Bs. Aires).



o método de proceder cuando este poder inicia una ley es sencilla: envía a cualquiera de las cámaras un mensaje escrito aduciendo los fundamentos que lo mueven a proponerla, al cual agrega el proyecto; el mensaje lleva la firma del Presidente refrendada por la del ministro respectivo y el proyecto la de este último únicamente.—Cuando el proyecto, después de haber seguido la tramitación ordinaria, es discutido en el Congreso, el ministro del ramo concurre a sostenerlo como agente del poder ejecutivo y no como exclusivo autor del proyecto, porque la iniciativa—conforme el artículo 68 de la Constitución—corresponde al *poder ejecutivo*, esto es, al Presidente, y no a los ministros.

No requiere comentario alguno la iniciativa parlamentaria de los miembros de cada cámara. Pero será interesante saber cómo los reglamentos han determinado el procedimiento. Difiriendo en algunos detalles, es preciso considerarlos separadamente.

1053. 1) Reglamento de la cámara de diputados.— Cuando un diputado presenta algún proyecto éste es anunciado y pasa sin más trámite a la comisión respectiva ²⁰: el autor puede expresar sus fundamentos únicamente por escrito (art. 91, reforma de 1916). Ni el autor de un proyecto que esté aun en poder de la comisión o que se esté ya considerando por la cámara, ni la comisión que lo haya despachado podrán retirarlo ni modificarlo, a no ser por expresa resolución de aquélla, mediante petición del autor o de la comisión en su caso (art. 93). Ninguna sanción de la cámara respecto de un proyecto de ley, sea en general o en particular, podrá ser reconsiderada, a no ser por moción hecha en la misma sesión en que estuviere pendiente. Las mociones de reconsideración deben ser apoyadas, para ser puestas en discusión, por una tercera parte de los miembros presentes, y para su aceptación obtener el voto de las dos terceras partes de dichos miembros, y no podrán repetirse en ningún caso (art. 94). Pueden ser hechas estas mociones con los mismos requisitos por los ministros del ejecutivo.

Todo proyecto que es considerado por la cámara pasa por dos discusiones, la primera en general y la segunda en particular: la primera tiene por objeto la idea fundamental del asunto, considerado en conjunto; la segunda cada uno de los distintos artículos o períodos del proyecto pendiente (arts. 113 y 114). Luego se pone a votación. Los textos de las leyes no deben contener los motivos

(20) Lo mismo cuando el proyecto es del poder ejecutivo (art. 90).

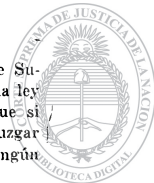


determinantes de sus disposiciones, las que deben ser de carácter rigurosamente preceptivo (art. 89). Para tratar un proyecto sin despacho de comisión es necesario resolverlo así por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, previa moción de orden al efecto (art. 95).

1054. 2) Reglamento del senado. — En lo substancial coincide este reglamento con el anterior. Todo proyecto se presenta por escrito y firmado. Se procurará reducir todo artículo a una proposición simple, o tal que no pueda ser admitido en una parte y repelido en otra. Para que pase a comisión debe ser apoyado al menos por dos senadores; si no tiene dicho apoyo no es tomado en consideración, pero se hará mención de él en el acta. Los que envía el poder ejecutivo o que devuelve sancionados o alterados la otra cámara son leídos y pasan sin más trámite a la comisión respectiva. Todo proyecto pasa por dos discusiones, como en diputados. Para las reconsideraciones rigen las mismas normas antes citadas (títulos VII, VIII y XII del Regl.).

1055. Varias constituciones contemporáneas autorizan a la Corte Suprema para iniciar leyes concernientes a asuntos judiciales. Así lo disponen las siguientes: de Ecuador (art. 57), Perú (art. 67. 3º), Guatemala (art. 56), Nicaragua (art. 64), Honduras (art. 93), El Salvador (art. 71), Panamá (art. 98), República Dominicana (art. 25). La Constitución de Colombia (art. 84) expresa que «los magistrados de la Corte Suprema tienen voz en el debate de las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial». Entre nosotros, el doctor Montes de Oca propicia este sistema, si bien no expone ampliamente los fundamentos en que parece apoyar su opinión: «Los tres poderes en que el gobierno se divide, dice son independientes en su esfera, y es desconocer este principio obligar a la Corte, que es el tribunal de mayor jerarquía, a comunicarse con el Parlamento por intermedio del Presidente de la República, a quien se confiere de esta suerte una superintendencia extraña»²¹. Yo no pienso así. Desde luego, hay muchas leyes sobre las que nuestra Corte no tiene nunca oportunidad de pronunciarse, a no ser que se promueva cuestión de inconstitucionalidad: en tal supuesto, la ley de que se trata será declarada inaplicable a mérito de ser contraria a la Constitución, y no porque sea inconveniente desde otros puntos de vista; no podría la Corte, pues, iniciar una reforma

(21) Obra citada, t. II, p. 268.



de tal ley con el criterio de la experiencia propia. La Corte Suprema, por otra parte, no debe intervenir en la formación de la ley — como ocurre en Colombia — ni tampoco iniciarla, porque si pudiera hacer ésto forzosamente se vería en el caso de prejuzgar sobre la bondad o aplicabilidad de la ley, lo que no puede de ningún modo admitirse.

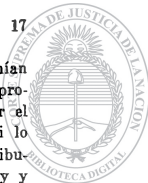
1055^{bis}. Además, en el régimen republicano la función constitucional de la Corte, como también la de los otros tribunales que forman en su conjunto y con ella el poder judicial de la Nación, es tan sólo la de *aplicar las leyes*; y como dice Aréchaga²² « para garantizar la rectitud y la imparcialidad de los magistrados judiciales es indispensable excluirlos por completo de toda función que tenga atinencia con la política, no siendo nunca exageradas las medidas que se adopten a este respecto, pues las apasionadas luchas de los partidos y de las facciones acompañan siempre todos los actos de las asambleas legislativas, y se correría el peligro de mezclar en ellas a los miembros de los tribunales si se les diera la facultad de iniciar proyectos de ley y de entrar, por consiguiente, en relaciones directas con las cámaras ».

La iniciativa como la sanción de las leyes es una función eminentemente *política*, y sólo al ejecutivo se ha reconocido y atribuido por las constituciones mejor concebidas el carácter de poder colegislador porque es un poder político, desde luego, y por las especialísimas razones antes apuntadas y por otras más que serán expuestas al tratar del veto presidencial. La función de los tribunales de justicia debe ser simplemente aplicar las leyes tales como son, o declararlas nulas si violan la Constitución del país.

1056. Discusión y votación de la ley. — Algo he adelantado ya sobre este punto al referirme a los reglamentos internos de las cámaras; voy a explicar ahora los artículos pertinentes de la Constitución. El trámite establecido en los textos es aparentemente sencillo, pero su interpretación ha presentado algunas dificultades o dudas que es preciso despejar.

« Aprobado un proyecto de ley por la cámara de su 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. 69). Este artículo no ofrece dificultad. La Constitución de 1819 (arts. 59 y 52), la de

(22) Obra citada, t. II, p. 113.



1826 (arts. 61 y 63), y el proyecto de Alberdi (art. 72) disponían otro tanto. La Constitución de Estados Unidos dice que todo proyecto de ley aprobado por la cámara de representantes y por el senado será presentado al Presidente, quien « lo firmará » si lo aprueba (art. I, sec. 7°). Más adelante me ocuparé de esta atribución que tiene el ejecutivo para examinar todo proyecto de ley y oponerse a su sanción, conocida con el nombre de poder o facultad del veto.

Claro está que para dar por aprobado un proyecto de ley en ambas cámaras es necesario que haya recibido el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión correspondiente, actuando cada cámara con su respectivo *quorum* constitucional (art. 56).

1057. Como sería en todo sentido inconveniente que un proyecto de ley, presentado en cualquiera de las ramas del poder legislativo, pudiera ser considerado y votado después de transcurrido un largo tiempo desde su presentación — porque tal vez ya no respondiera, en sus primitivos propósitos o formas, a los intereses públicos, además de que la labor de las cámaras estaría demasiado recargada por el pesado saldo de trabajos atrasados, — se ha determinado por ley N° 3721, del 30 de septiembre de 1898, lo siguiente: « Todo asunto sometido a la deliberación del Congreso que no hubiere obtenido sanción en una de sus cámaras dentro del período de sesiones en que fué presentado y en el inmediato subsiguiente, se considerará como no tramitado. Si el asunto a que se refiere la primera parte de este artículo hubiese obtenido sanción en una de las cámaras, dentro del término indicado, éste será prorrogado por un período más ». Esta ley modificó el artículo 1° de la n° 2714²³, cuyos artículos 2° y 3° están aún en vigencia: los proyectos de códigos, tratados con las naciones extranjeras, los proyectos enviados por el ejecutivo sobre provisión de fondos para pagar créditos contra la Nación y los reclamos de particulares de igual carácter, se exceptúan de dicha caducidad. Al principio de cada período de sesiones las comisiones internas presentan a la presidencia de la cámara respectiva una nómina de los asuntos que tienen en su cartera comprendidos en esta ley, los que, sin más trámites, son enviados al archivo, devolviendo a los interesados los documentos que solicitasen, previo recibo. Tal es la ley reglamentaria

(23) Vedia, refiriéndose a esta ley n° 2714, cita precisamente la parte que ha sido modificada, sin hacer notar la enmienda de 1898 (ob. cit., p. 376).



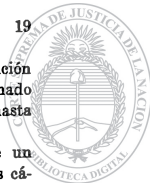
de las iniciativas que no han recibido sanción alguna dentro de los dos años de haber sido presentadas.

Examinaré en seguida los casos de desacuerdos entre las cámaras con motivo de la sanción de una ley.

1058. 1º) Desacuerdo total.—El sistema bicamarista adoptado por la Constitución supone obviamente la concordancia de voluntades de las dos cámaras en la formación y sanción de las leyes. Estas deben ser sancionadas por definidas mayorías de ambas cámaras para ser consideradas como la expresión exacta de la soberanía nacional integrada por los dos elementos históricos que en aquéllas están representados: *el pueblo, las autonomías provinciales.*— Si difieren en absoluto respecto de la oportunidad o de la conveniencia de un proyecto de ley iniciado en alguna de ellas, si existe un «desacuerdo total», no hay ley, no puede haber ley, porque no hay ni puede haber esa concordancia o coincidencia de voluntades implicada en la esencia misma del sistema bicamarista, la cual concordancia desaparecería por completo si cualquiera de las ramas en que se divide el Congreso pudiese hacer primar su voluntad sobre la voluntad del todo negativa de la otra ²⁴.— Esto es lo que expresa, con toda claridad, el artículo 71 de la Constitución: «Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año» (concuere da con el art. 51 de la Const. de 1819; 62 de la de 1826, y 74 del proyecto de Alberdi).

1059. Tanto más nítido e intergiversable es el propósito de esta cláusula constitucional cuanto que Alberdi, al redactar el artículo 74 de su proyecto — que es substancialmente igual a dicha cláusula — separóse de su modelo en esta parte, la Constitución chilena de 1833; y se apartó de ella radicalmente, pues esta última disponía: «El proyecto de ley que aprobado por una cámara fuera desechado en su totalidad por la otra, volverá a la de su origen, donde se tomará nuevamente en consideración, y si fuere en ella aprobado por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará *segunda vez* a la cámara que lo desechó, y no se entenderá que ésta lo reprueba si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes» (art. 50). La completa postergación del proyecto para el año próximo, tal como

(24) Rollán, ob. cit., p. 291; Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé* (1916), p. 826; Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel* (1911), t. II, p. 264; etc.



está prevista en nuestro artículo 71, establecíala la Constitución chilena en su artículo 33 solamente para « el que fuese desechado en la cámara de su origen », que « no podrá proponerse en ella hasta la sesión del año siguiente ».

1060. Pero nuestra Constitución prohíbe claramente que un proyecto de ley desechado en su totalidad por cualquiera de las cámaras pueda repetirse en las sesiones del mismo año. El procedimiento para los casos de desacuerdo total es, pues, muy distinto en las dos constituciones. El precepto argentino está conforme con la naturaleza y la finalidad del sistema bicamaria; no así el de la Constitución chilena, que ocasiona esta situación inaceptable, concretada por uno de sus comentadores: el proyecto se considera aprobado o rechazado — en este supuesto de desacuerdo total — según cuente o no con los dos tercios de la cámara de origen y más de un tercio de la revisora²⁵. En otras palabras: los dos tercios de la cámara originaria en favor del proyecto prevalecen en definitiva sobre la mayoría absoluta de la cámara revisora en contra del proyecto; o lo que es lo mismo, el proyecto se convierte en ley por la voluntad de *una* cámara (dos tercios) contra la voluntad de la otra (mitad más uno, o mayoría absoluta). Sólo si la cámara revisora reitera su negativa por dos tercios el proyecto queda postergado²⁶.

1061. **El caso de 1912.** — El caso previsto en la primera cláusula de nuestro artículo 71 suscitóse en 1912, con motivo de la sanción del presupuesto general. La cámara de diputados, en sesión del 14 de febrero de aquel año, terminó la consideración de la ley de presupuesto de gastos y recursos y comunicó al senado su sanción. Este cuerpo, reclamando el reconocimiento de sus prerrogativas y deberes como rama colegisladora, nulificados de hecho porque una ley fundamental como la de presupuesto le era sometida en tér-

(25) Roldán, ob. cit., p. 293; Huneeus, ob. cit., t. I, p. 329, dice: «Según este artículo (41), que es perfectamente claro, el proyecto de ley que, aprobado nuevamente por los dos tercios de los miembros presentes de aquélla y no fuere rechazado *segunda vez* por igual mayoría de ésta, queda *aprobado por ambas cámaras* y debe remitirse al Presidente de la República. En el caso contrario, si la cámara de origen no insistiere en su primer acuerdo por las dos terceras partes de sus miembros presentes o si la cámara revisora insistiere en reprobalo por igual mayoría, el proyecto se consideraría desechado y no podría proponerse hasta la sesión del año siguiente».

(26) La reforma de 1925 no ha modificado este sistema. (Véase el art. 49 actual).



minos tan angustiosos — lo cual le obliga a sancionarla por su parte sin la debida reflexión y examen — resolvió rechazar *totalmente* el proyecto de la otra cámara, y propuso, en substitución, poner en vigencia para el ejercicio económico de 1912 el presupuesto del año anterior. Exponiendo los fundamentos de tal actitud decía el senador González, en un interesante discurso que luego fué aprobado por la alta cámara como expresión de su voto colectivo: « Como este retardo en los últimos años ha llegado a sus límites extremos, a punto de hacer para el senado impracticable todo trabajo de investigación y estudio y aún de simple información, es ya innegable que su misión constitucional de cámara revisora se halla eliminada de hecho en cuanto se refiere a la sanción de la ley de presupuesto general de la administración. — Porque no es admisible que se prolongue y tienda a convertirse en sistema permanente la ficción de un estudio y debate imposibles de realizar en tales condiciones, ni es admisible que esta honorable cámara consienta por más tiempo, sin incurrir en graves responsabilidades, por violación de mandatos tan fundamentales de la Constitución, en la continuidad de un régimen que importa la supresión de sus facultades más esenciales » ²⁷.

1062. El senado aprobó *por unanimidad* el siguiente proyecto de ley: « Declárase en vigencia durante el presente año de 1912 la ley n° 8121 de presupuesto general de gastos y recursos de la administración para 1911, con prescindencia del decreto de 25 de marzo, y con las modificaciones siguientes » (en seguida las modificaciones). El conflicto parlamentario quedaba planteado, pues la alta cámara *desechaba totalmente* el proyecto de presupuesto de gastos y recursos pasado en revisión por la otra. Así, cuando la sanción del senado fué a la cámara de diputados, esta última, en sesión del 26 de febrero, resolvió, « contra un solo voto », rechazarla a su vez completamente ²⁸. El 1° de marzo el senado consideró la insistencia de la otra cámara en su primitiva sanción, y decidió, por su parte, insistir en su anterior sanción ²⁹. Comunicada tal decisión a la cámara de diputados, ésta, en sesión del 6 de marzo, reiteró, « contra un sólo voto », su sanción primitiva ³⁰.

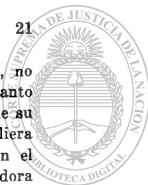
El diputado Montes de Oca (M. A.) sostuvo que, dados los

(27) *Diario de sesiones del Senado*, año 1911, t. II, ps. 410 a 415.

(28) *Diario de sesiones de la Cám. de Dip.*, período 1911, t. IV, p. 1018.

(29) *Diario de sesiones del Senado*, cit., p. 461.

(30) *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, cit., p. 1039.



términos irreductibles en que la disidencia se hallaba puesta, no habría ley de presupuesto para 1912, conclusión que deriva tanto de los antecedentes del artículo 71 de la Constitución cuanto de su propia letra y espíritu; y aconsejaba a la cámara que «cumpliera el deber ineludible» de rechazar el precedente anómalo según el cual en *todo caso* priman los dos tercios de la cámara iniciadora sobre los dos tercios de la revisora³¹: «Es preciso limitar esa regla de la Constitución no escrita — decía — al caso único para que ha sido prevista³², es decir, aquel caso en que las dos cámaras estén de acuerdo en un proyecto de ley general y sólo discrepen en detalles particulares»³³.

1063. Yo no vacilo ni un momento en afirmar que desde el punto de vista constitucional no hubo ley de presupuesto para el año 1912. El precepto correspondiente del código supremo es inteligible: «*Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año*» dice el artículo 71. El proyecto de la cámara de diputados, que fué considerado como *ley*, promulgado por el poder ejecutivo y aplicado como tal, no era ley; porque lejos de haber sido sancionado *por el Congreso*, es decir, por una definida concordancia de voluntades de las dos cámaras *sobre un mismo proyecto*, no era nada más que la expresión del voto *de una sola cámara*.

Aún en el sistema parlamentario de Chile no hubiera podido llegar a ser ley, porque el artículo 49 de su Constitución (50 de la del 33) — transcripto antes en la pág. 19 — establece con toda precisión que el proyecto desechado totalmente segunda vez por la cámara revisora con dos tercios de votos queda postergado, se reputa fracasado, y «no puede proponerse hasta la sesión del año siguiente», según las palabras de Lastarria³⁴.

1064. El conflicto de 1912 es una gran lección de derecho parlamentario. Muestra que son necesarios para el funcionamiento regular del sistema bicamarista la armonía y el respeto recíproco de sus privilegios constitucionales entre ambas cámaras del Con-

(31) *Ibidem*.

(32) Art. 71, segunda y tercera partes.

(33) *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, cit., ps. 1038 y 1039.

— Sin embargo el diputado Montes de Oca votó por la insistencia de la cámara, pues el único voto en contra de esta actitud fué el del diputado M. Peña (véase el *Diario de sesiones* en el lugar citado).

(34) Obra citada, p. 314. La opinión de Huneeus, sobre esta situación la he reproducido ya en la nota 25.



greso. La ficción de que una cámara ignora y debe ignorar lo que hace la otra no puede extenderse hasta el extremo de favorecer conflictos parlamentarios que, como el de 1912, no se resuelven en el sentido de lo conveniente a los intereses públicos y a la buena administración. El senado creyó oportuno y justo reivindicar sus prerrogativas de rama colegisladora, con iguales facultades — excepto los casos del artículo 44 de la Constitución — para profundizar el examen de las leyes sometidas a su ilustrado criterio. Puesto que el poder legislativo reside en las dos cámaras, como dice el artículo 36, ninguna de ellas puede proceder de manera que obstaculice a la otra el cumplimiento de sus deberes; por consiguiente, es abusiva y contraria a la Constitución la costumbre de reducir al senado al papel pasivo de «asentir», dentro de términos angustiosos, a la sanción de la ley de presupuesto, como ha venido sucediendo desde hace algún tiempo.

Muestra, además, el caso de 1912, cuán oportuno y conveniente sería adoptar el procedimiento norteamericano de confiar a una *comisión interparlamentaria* el encargo de proponer una solución conciliatoria en los casos de conflictos; procedimiento que conduce a disipar desavenencias y criterios excluyentes³⁵. Ninguna regla constitucional se opone a ello.

1065. 2º) Desacuerdo parcial.—El artículo 71 agrega que si el proyecto primitivo «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 por segunda vez el proyecto a la cámara revisora, y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por una mayoría de las 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». Esta cláusula fué tomada directamente de la Constitución chilena del 33 por los autores de la nuestra³⁶, pues nada parecido se encuentra en el proyecto de Alberdi y

(35) Tal procedimiento tiene antecedentes, en las prácticas de nuestro Congreso nacional, en las comisiones especiales que se designan para estudiar determinados asuntos públicos y proponer proyectos de ley.

(36) Const. chilena de 1833, art. 51: «El proyecto de ley que fuese adicionado o corregido por la cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta fuesen aprobadas las adiciones o correcciones por la mayoría absoluta



nada se decía sobre este caso en las constituciones argentinas de 1819 y 1826. Propiciábase en aquel proyecto (art. 75) un procedimiento distinto, y la conclusión era completamente contraria: « Desechado en parte (un proyecto) — decía Alberdi — vuelve con sus objeciones a la cámara de su origen, que le discute de nuevo; y si lo aprueba por mayoría de dos tercios pasa otra vez a la cámara de revisión. Si ambas lo aprueban por igual mayoría, el proyecto es ley, y pasa al Presidente para su promulgación. Si las cámaras difieren sobre las objeciones *el proyecto queda para la sanción del año venidero* ».

1066. Algunos han creído que esta debe ser la solución en el supuesto de que las cámaras difieren sobre las adiciones o correcciones; pero me parece que esta opinión no tiene asidero en ningún texto constitucional y menos en la letra del que ahora comento. Es verdad que dicha opinión tiene en su apoyo la muy autorizada de Lastarria³⁷; pero opóngole la más autorizada de Huneeus: « Esto, que no lo dice la Constitución » — expresa Huneeus replicando a Lastarria — « nos parece exacto cuando la disposición que resultara rechazada en definitiva fuere de aquellas que comprometieren la existencia de todo el proyecto. Pero creemos que esa opinión no es aceptable de una manera absoluta ni aplicable a todos los casos sin limitación alguna. La práctica ha confirmado la verdad de la distinción que nosotros hemos señalado más arriba »³⁸. Dan estos autores, pues, dos reglas para resolver la dificultad: una absoluta (Lastarria), condicional la otra (Huneeus). La primera no es aceptable, porque nuestro artículo sólo la prescribe para cuando haya « desacuerdo total » entre las cámaras (primera parte); la segunda tiene el inconveniente de toda enunciación vaga e impre-

de sus miembros *presentes*, pasará al Presidente de la República. Pero si las correcciones o las adiciones fuesen reprobadas, volverá el proyecto segunda vez a la cámara revisora, donde si fuesen nuevamente aprobadas las adiciones o correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros *presentes*, volverá el proyecto a la otra cámara, y no se entenderá que ésta reprueba las adiciones o correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros *presentes* ». Como se vé por la simple confrontación de los dos textos, la filiación del artículo argentino no puede ser mejor demostrada. Se ha suprimido en nuestro art. 71 la palabra *presentes* (menos al final), que es usada tres veces por la Constitución chilena; pero debe leerse también en nuestro artículo, porque en su fuente está. (Lleva n° 50 en la reforma de 1925).

(37) Obra citada, p. 315, *in fine*, y 316.

(38) Obra citada, t. I, p. 344.



cisa: ¿quién decidirá si la disposición rechazada en definitiva es de aquellas que comprometen la existencia de todo el proyecto? ¿Será la cámara de origen, será la otra, será el poder ejecutivo? Nuestra jurisprudencia parlamentaria ha establecido, y con razón, que los dos tercios de la cámara de origen deben primar sobre los dos tercios de la revisora cuando hay desacuerdo parcial. Esta es la regla que fluye del artículo 71, con tanta mayor claridad cuanto que el artículo siguiente (al final), refiriéndose el veto presidencial, dice terminantemente que «si las cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año». No puede ampliarse, por lo tanto, esta otra regla establecida especialmente para el caso del veto, ni proveerse con ella a la solución de un caso muy diverso. Según la Constitución, tan sólo en estos dos supuestos fracasa un proyecto de ley y queda postergado: 1º cuando hay desacuerdo total entre ambas cámaras; y 2º cuando difieren sobre las objeciones aducidas por el Presidente en el veto.

1067. El veto en Estados Unidos³⁹.— El lector habrá comprendido ya que es necesaria la participación efectiva del Presidente en la sanción de la ley. Puede oponerse a ella, vetándola, es decir, obligando al cuerpo legislativo a reconsiderar y a reflexionar sobre las objeciones por él formuladas al proyecto que aquél ha aprobado.

Es antiquísimo el derecho de veto. Blackstone⁴⁰, dice: «Es para impedir las usurpaciones del poder legislativo que el rey es una parte del Parlamento: y, de acuerdo con el motivo de este arreglo, es muy conveniente que la parte de potestad legislativa dada a la corona por la Constitución, consista en el poder de *rechazar* más que en el de *estatuir*, pues esto basta para el fin que se propone. Porque debemos aplicar aquí a la negativa real aquello que dijo Cicerón de la negativa de los tribunos de Roma: la corona no tiene el poder de *hacer* el mal, sino el poder de *impedir* que el mal sea hecho». Pero en Inglaterra ha caído en desuso el derecho de veto, y no se ejerce desde 1682; pues el régimen parlamentario — como dice Bagehot — produce la estrecha unión, casi la fusión de los

(39) Trato aquí este asunto, porque, como se admite por la generalidad de los autores, el veto es una institución más bien de carácter legislativo que ejecutivo. Además, es conveniente ofrecer al lector en un mismo capítulo todo el sistema constitucional en lo que hace a la formación y sanción de las leyes: creo que así se expone el asunto con mejor método y, por consiguiente, con mayor claridad y exactitud de concepto.

(40) Obra citada, t. I, p. 268.



poderes legislativo y ejecutivo, y cuando se suscita entre los dos un conflicto, el ministerio renuncia o se apela al voto de la Nación, ya que no es posible que el ministerio gobierne sin contar con la adhesión de la mayoría parlamentaria. El veto no conduciría, por lo tanto, a transar o a solucionar tales desavenencias.

Durante la época colonial en Estados Unidos, el veto real, directamente ejercido o por intermedio del gobierno local, había sido usado tan repetidamente y con tanto vejamen para los colonos, rehusándose el asentimiento a las leyes más convenientes y necesarias al bien público que, cuando las colonias tuvieron que hacer sus constituciones locales como estados de la Unión, solamente un Estado, Massachusetts, confirió el poder del veto a su Gobernador ⁴¹. La Constitución de New York, de 1777, encomendó dicho poder a un « consejo de revisión », que formarían el Gobernador, el canciller y los jueces de la Suprema Corte, o dos de ellos con el Gobernador, « por cuanto pueden ser sancionadas apresurada e imprudentemente leyes inconsistentes con el espíritu de la Constitución o con el bien público » ⁴². Esta cláusula de la Constitución neoyorkina es, sin duda, un antecedente inmediato de la Constitución federal, en este punto.

1068. El artículo I, sección 7ª de esta última, dispone. « Todo *bill* (proyecto de ley), sancionado por la cámara de representantes y el senado, será, antes de convertirse en ley, presentado al Presidente de los Estados Unidos; si lo aprueba, lo firmará, pero si no lo hace, lo devolverá, con sus objeciones, a la cámara en que se originó, la que insertará las objeciones por extenso en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si, después de tal reconsideración, dos tercios de aquella cámara sancionaran el proyecto de ley, será enviado, juntamente con las objeciones, a la otra cámara, por la que será también reconsiderado, y si es aprobado por dos tercios de esta cámara será ley. En todos estos casos los votos en ambas cámaras serán determinados por sí o por no, y los nombres de las personas que voten por o en contra del proyecto de ley se harán constar en el diario de cada cámara respectivamente. Si algún proyecto de ley no fuese devuelto por el Presidente dentro de diez días (exceptuando los domingos) después de haberle sido presentado, el mismo (proyecto) será ley, de igual modo que si lo hubiese firmado, a menos

(41) Woodburn, ob. y ed. cit., p. 147.

(42) Const. de New York, art. III; Thorpe, *Fed. and State Const.*, vol. V, p. 2628.



que el Congreso haya impedido su devolución por su aplazamiento, en cuyo caso no será ley. Toda orden, resolución o voto, para el cual sea necesaria la concurrencia del senado y de la cámara de representantes (excepto en una cuestión de aplazamiento) será presentado al Presidente de los Estados Unidos; y antes de tener efecto será aprobado por él, o siendo desaprobado por él deberá ser nuevamente sancionado por dos tercios del senado y de la cámara de representantes, de acuerdo con las reglas y limitaciones prescriptas para el caso de un proyecto de ley ».

Tal es el texto de la Constitución de Estados Unidos, que he transcripto a pesar de su extensión porque quiero siempre suministrar al lector los elementos de estudio necesarios. Hamilton decía en « El Federalista » ⁴³, que esta atribución no sólo sirve de escudo al ejecutivo, sino que ofrece una garantía más contra la sanción de leyes inconvenientes. Establece un freno saludable sobre el cuerpo legislativo, calculado para escudar a la comunidad contra los efectos de las facciones, de la precipitación o de algún impulso inamistoso para el bien público que pueda llegar a influir en la mayoría de aquel cuerpo. Pero se trata nada más que de un veto *suspensivo*, pues la oposición del Presidente no supone el fracaso del proyecto de ley, como ocurriría si el veto fuera absoluto; la insistencia de las cámaras, con dos tercios de votos cada una, quebranta la oposición y convierte el proyecto en ley.

1069. ¿Cuáles deben ser las causas o motivos del veto? Es esta una cuestión que ha ocasionado algunas disidencias entre los autores. J. R. Tucker, en la notable obra que tantas veces tengo citada, dice ⁴⁴: « El propósito de la Constitución está sabiamente dirigido no a hacer fácil la legislación, sino a hacerla difícil, requiriendo que el consentimiento popular sea expresado por intermedio de tres diversos organismos, tan distintos como para que la concurrencia de los tres importe una suprema garantía de que el resultado no sea desastroso al pueblo o a los estados. Su objeto es obstruir la sanción de un proyecto de ley, impidiendo se convierta en ley a menos que estas tres expresiones diversas de la voluntad popular coincidan en la aprobación de su constitucionalidad y sabiduría. Aún cuando el veto parece aumentar la influencia del ejecutivo en demasiada extensión, sin embargo sus peligros quedan anulados por dos consideraciones: no tiene fuerza positiva, sino negativa sola-

(43) Número 73.

(44) Obra citada, vol. I, p. 454.



mente; previene, pero no obra; no es agresivo, sino obstructivo». Sus propósitos son proteger al poder ejecutivo contra las usurpaciones del legislativo, y a la Constitución contra la acción inconstitucional del Congreso y contra la legislación imprudente y perjudicial⁴⁵.

Para Pommeroy⁴⁶ la Constitución «no establece restricciones sobre la naturaleza y calidad de las objeciones que el primer magistrado puede oponer a una ley. Si los presidentes han ejercido este derecho para detener la sanción de alguna medida porque la juzgaron inconveniente, ello no es suficiente prueba para desconocer la existencia de tal poder. Ellos han condescendido generalmente con los representantes del pueblo en todas las cuestiones de mera poética».

Watson⁴⁷ dice: «La historia de esta materia en la Convención muestra que, al conferir este poder al Presidente, sus miembros buscaron cumplir dos propósitos: uno fué el limitar el ascendiente que la rama legislativa del gobierno puede tener sobre la rama ejecutiva en la sanción de las leyes; y otro fué conferir al ejecutivo el derecho de refrenar al Congreso en la sanción de leyes inconstitucionales o impremeditadas. Los primeros presidentes raras veces ejercieron el derecho que se les confería, excepto cuando ellos consideraban que había razones de orden puramente constitucional, y fué probablemente por este motivo que ningún proyecto de ley se sancionó contra el veto presidencial, como lo dice el juez Story, durante los primeros cuarenta años del gobierno».

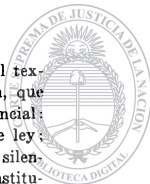
Tampoco los antecedentes que trae Watson muestran que el poder del Presidente pueda ser limitado o sujeto a condiciones en algún sentido, o que deba ser ejercido en tales o cuales circunstancias. Washington vetó sólo dos proyectos de ley, durante su segundo período; Madison 6, Monroe 1, Jackson 12, Tyler 9, Polk 3, Pierce 3, Buchanan 7, Lincoln 3, Johnson 21, Grant 43, Hayes 12, Arthur 4, Cleveland 351, Harrison (B.) 17, Mackinley 5, Roosevelt 40; ninguno Adams, Jefferson, J. Quincy Adams, Van Buren, Harrison (William H.), Taylor, Filimore, Garfield⁴⁸.

(45) Obra citada, vol. I, p. 452.

(46) Obra citada, p. 117, § 177. Sobre la misma cuestión, véase H. Davis, *American Constitutions*, (*John Hopkins University Studies*), p. 41.

(47) Obra citada, vol. I, p. 372.

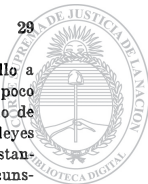
(48) Obra citada, vol. I, p. 376. No tengo datos respecto de Taft, Wilson, Harding y Coolidge.



1070. « Pocket veto ». — Se habrá notado ya, al leerse el texto de la Constitución norteamericana, transcripto más arriba, que ella ha creado dos formas o maneras de ejercer el veto presidencial: una es el veto directo, o expreso, terminante, del proyecto de ley; la otra es la llamada *pocket veto* (« veto de bolsillo ») o veto silencioso, muy encomiada por los autores. Háse visto que la Constitución da fuerza de ley a todo proyecto que, presentado al Presidente, no es devuelto por él dentro de diez días (exceptuándose los domingos) con las objeciones que le surgiera; pero si el Congreso ha imposibilitado esa devolución porque ha suspendido o aplazado sus sesiones (*adjournment*), dicho proyecto se considera como efectivamente vetado: « no será ley ». La importancia de este procedimiento — que no existe en nuestra Constitución, como se verá luego — es grande y benéfica. En Estados Unidos, lo mismo que aquí, el Congreso tiene enorme actividad en los postreros días del período, sancionando irreflexivamente gran cantidad de leyes innecesarias e inconvenientes, que son expedidas las más de las veces para cumplir compromisos de índole política y electoral. El Presidente se ve obligado a examinarlas con la ligereza que su elevado número exige, sin poder madurar sobre ellas un juicio exacto y definitivo: a veces veta algunas realmente buenas, o deja pasar, después de dedicarles un estudio superficial y apresurado, otras realmente malas. Es preciso, entonces, prever esas eventualidades.

En este supuesto, « el Presidente no está en el caso de dar razones por el rechazo del proyecto de ley, porque no ha tenido por lo menos diez días para considerarlo. El Presidente emplea el « veto de bolsillo » en vez del veto directo, bien porque puede no haber tenido tiempo para preparar su mensaje de veto dando las razones contra la medida, bien porque no quiere dar al Congreso una oportunidad para sancionarla a pesar suyo, o no quiere que sus razones contra el proyecto sean insertadas en el diario de la cámara, juntamente con los discursos y críticas contra ellas; esto es, puede no querer aparecer ante el público al lado de los abogados del proyecto en el Congreso, lo que podría suministrar argumentos a sus opositores en una campaña electoral » ⁴⁰.

(49) Woodburn, ob. cit., p. 146. La Corte Suprema, en el caso de « *La Abra Silver Mining Co. v. United States* » (1899), ha establecido: « Un proyecto de ley sancionado por el Congreso y debidamente presentado al Presidente durante la sesión, puede ser firmado por él, para promulgarlo como ley, en un receso que el Congreso haya tomado por un período fijo ». 175 U. S., 223.



1071. Deberíase incorporar este sistema del veto de bolsillo a nuestra ley suprema, para remediar en gran parte la situación poco edificante que crea el Congreso al finalizar el período ordinario de sesiones, sancionando con apresuramiento inusitado muchas leyes innecesarias u otras irreflexivamente discutidas en breves instantes. Según nuestro sistema de veto, el Presidente, en esas circunstancias, se halla compelido a tomar uno de estos dos caminos: veta esos proyectos de leyes expresamente, dentro de diez días útiles desde que le son presentados, sin disponer de tiempo suficiente para estudiarlos; o consiente en su sanción definitiva, dejando transcurrir aquel corto plazo, para comprometerse así menos ostensiblemente, y hace, de esta manera, una promulgación tácita. El abuso de las cámaras llega a su punto extremo en materia de pensiones, otorgadas en los últimos días del período con la largueza que es conocida; y no serán muchos los presidentes que, como el doctor Sáenz Peña, tomen la resolución casi heroica de vetar *sesenta y cuatro* leyes de pensiones (mensajes de octubre 7 y 12 de 1911). Creo, pues, que el sistema del « veto de bolsillo » cortaría o disminuiría semejantes abusos.

1072. **El veto en nuestros antecedentes constitucionales.**— Para comprender mejor cuál es el carácter del veto y a qué motivos obedece en nuestro régimen constitucional, es preciso examinar brevemente sus antecedentes mediatos e inmediatos. Este examen somero revelará cuál ha sido la fuente donde se inspiraron los autores de la Constitución en este importante asunto.

Según la Constitución de 1819 el Director del Estado disponía de un veto suspensivo en estas condiciones: Todo proyecto de ley, sancionado por ambas cámaras, le sería presentado a su consideración; si lo suscribía, o si en el término de quince días no lo devolvía objeccionado, tendría fuerza de ley; si lo encontrara *inconveniente* lo devolvería, objeccionado, a la cámara donde tuvo origen; reconsiderado en ambas cámaras, dos tercios de sufragios en cada una de ellas harían su última sanción (art. 52 a 55). Más o menos en los mismos términos se reglamentaba el poder del veto en la Constitución de 1826, con este aditamento: « Las votaciones de ambas cámaras serán entonces 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 » (art. 67). El plazo para que el poder ejecutivo pudiera objetar era reducido a diez días (art. 64).



1073. Alberdi, en su proyecto, dejó completamente a un lado estos antecedentes nacionales — inspirados en la Constitución de Estados Unidos, como se advierte con facilidad, — y adhiriéndose al sistema chileno de 1833, propuso otorgar al Presidente un veto casi absoluto, o mejor, tal vez, un veto *absoluto*: « Todo proyecto *desechado totalmente* por la cámara revisora o *por el Presidente es deferido para la sesión del año venidero* » (art. 74). Instituí también el veto suspensivo y condicional, para el caso de un rechazo parcial, en la forma que tiene la cláusula ahora vigente; y agregaba: « Si las cámaras difieren sobre las objeciones (del poder ejecutivo), el proyecto queda para la sesión del año venidero » (art. 75, últ. pte.)⁵⁰.

Alberdi tomó estos preceptos, en lo substancial, de la Constitución chilena de 1833, cuyos artículos correspondientes acordaban al Presidente de la República un poder incontrarrestable sobre el Congreso: « Si el Presidente de la República — decía, por ejemplo, el artículo 45 — devolviera el proyecto de ley *desechándolo* en el todo, se tendrá por no propuesto, *ni se podrá proponer en la sesión de aquel año* » (corresponde a este artículo el 74 del proyecto de Alberdi⁵¹). Concebido de esta manera el veto presidencial, importaba, como dice Huneeus⁵², « un verdadero veto *absoluto* en sus consecuencias; importaba algo que, si es concebible dentro del sistema monárquico, no puede admitirse ni cabe dentro del sistema republicano ». La reforma constitucional del 26 de junio de 1893 dió a esta institución un carácter más republicano y más conforme con el principio de la separación de los poderes; su mecanismo actual es semejante al de nuestra Constitución.

(50) Y el art. 76 añadía esto que me resulta del todo incomprensible: « Ninguna *discusión* (?) del Congreso es ley (sic) sin la aprobación del Presidente. Sólo él promulga las leyes. Toda *determinación* (?) rechazada por él necesita de la sanción de los dos tercios de ambas cámaras para que pueda ejecutarse ».

(51) Esto para el caso de veto *absoluto*; pero aún en el caso de veto *relativo* el papel del Congreso era poco lucido: « Si el Presidente de la República devolviera el proyecto de ley, *corrigiéndolo o modificándolo*, se reconsiderará en una y otra cámara, y si por ambas resultare aprobado, *según ha sido remitido por el Presidente de la República*, tendrá fuerza de ley, y se devolverá para su promulgación. Si no fuesen aprobadas en ambas cámaras las modificaciones y correcciones se *tendrá como no propuesto*, ni se podrá proponer en la sesión de aquel año » (art. 46). La síntesis de tal sistema, sería esta: el Presidente hacía las leyes!

(52) Obra citada, t. I, p. 321: véase Lastarria, ob. cit., ps. 311 a 313; Roldán, ob. cit., p. 301.



Va a verse en seguida cómo nuestros constituyentes del 53 se inspiraron en el modelo norteamericano — a través de nuestros ensayos anteriores — al instituir el derecho o poder del veto presidencial, dejando de mano el proyecto de Alberdi y la Constitución chilena entonces vigente, para establecer aquella institución sobre unas bases más democráticas y más adecuadas a la libertad política moderna. Esta advertencia quiere decir que la doctrina y la jurisprudencia norteamericana son aplicables a nuestra Constitución en este punto.

1074. El veto según la Constitución. — Una vez sancionado por ambas cámaras un proyecto de ley es presentado al poder ejecutivo para su examen, y si también obtiene su aprobación lo *promulga como ley* (art. 69 de la Const.) Se reputa aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto en el término de *diez días útiles* (art. 70). Desechado en el todo o en parte un proyecto por el poder ejecutivo—dice el artículo 72—vuelve con sus objeciones a la cámara de su origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por la mayoría de los dos tercios de votos pasa otra vez a la cámara de revisión. Si ambas 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». Este artículo, que reglamenta el trámite a seguirse en el caso de veto presidencial, y determina las condiciones para ser contrarrestado por la insistencia de las cámaras, fué ampliamente discutido en el seno del Congreso Constituyente, en la sesión del 29 de abril ⁵³.

1075. El convencional Seguí opinó que la publicación prescripta por el artículo «sujetaba a los diputados a compromisos individuales que podrían relajar la fuerza de sus votos»; y dijo: «que él hablaba en nombre de las pasiones humanas y por lo que la experiencia nos enseña diariamente; que si era verdad que la inviolabilidad de los representantes los excusaba de los medios directos que pudiese emplear contra ellos el poder, no podría preservarlos de aquellos indirectos más temibles aún y que serían el resultado de

(53) *Convención Nacional de 1898 y sus antecedentes*, publ. of. citada, ps. 346 y 347.

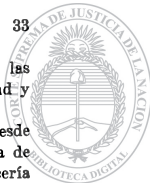


tales votaciones nominales; que se había dicho y repetido que en toda disposición era necesario tener en cuenta las debilidades humanas, en cuyo nombre hablaba; que para salvar este inconveniente creía mejor que, estableciéndose en el artículo en cuestión que se exigiese una mayoría de dos tercios de votos, no se reclamara que fuesen votos nominales ni pasaran a la prensa. El voto del diputado o senador que, fuerte en sus convicciones, hubiese querido tomar la palabra para emitirlo « con firmeza y sin miedo », constará en el acta, así como la insistencia de los dos tercios, y con esto bastaba ».

El miembro informante, doctor Gorostiaga, se limitó a explicar el fundamento institucional del veto: la mente de la comisión — dijo — ha sido el establecer un equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, en lo tocante a la formación y sanción de las leyes, y por ese motivo se daba al poder ejecutivo la facultad de oponerles un veto *limitado*. El convencional Zapata, defendiendo el proyecto, dijo: « La publicación es como una garantía dada al país respecto de los motivos y razones que habían pesado en el ánimo de los legisladores; una garantía de haber obrado bien, puesto que cada uno lleva sobre sí la responsabilidad de sus opiniones ». Gutiérrez aportó a la defensa del artículo este otro argumento decisivo y poderoso: siendo independientes los poderes y marcados sus límites, cuando llegan los conflictos deben presentarse ambos fuertes, ambos responsables, personificándose en cierto modo. Si el ejecutivo tiene prensa para ilustrar sus ideas, las cámaras por un día más perentorio deben manifestar también la razón porque dictan sus resoluciones ». El artículo fué aprobado « por unanimidad ».

1076. Bastaría quizá la exposición de este interesante debate para interpretar fielmente el texto del artículo 72; pero estimo necesarias algunas explicaciones más.

El veto que autoriza la Constitución es un veto *limitado y condicional*; no suspende hasta el período legislativo próximo la sanción de la ley proyectada, como lo quería Alberdi o se determinaba en la Constitución chilena del 33, por él tomada de modelo; lo mismo que en la Constitución norteamericana, puede decirse que es un recurso de revisión, promovido ante el cuerpo legislativo por el poder encargado de cumplir la ley. El ejecutivo invita al Congreso a que de nuevo examine el proyecto en trámite, antes de que adquiriera fuerza de ley, poniendo en los platillos de la balanza el pro y el contra que representa para los intereses públicos, y se pesa así el grado de arraigo que ese proyecto puede tener en el órgano



inmediato de la voluntad popular. Desde este punto de vista, las ventajas ofrecidas por el veto presidencial resaltan con facilidad y con evidencia innegable.

He dicho antes que el ejecutivo es un poder colegislador, y desde este otro punto de vista los motivos que justifican la existencia de dicha facultad se explican obviamente. En vano se reconocería ese carácter de colegislador al ejecutivo si no pudiese poner en juego una fuerza efectiva para realizar sus funciones de tal; de nada valdría hacerle participar en la formación de la ley si no pudiera intervenir en la sanción de la misma. La antigüedad y la universalidad de esta institución, prueban, en fin, que ella es un resorte imprescindible en toda máquina gubernamental y en todos los regímenes políticos. Más lo es todavía en el régimen republicano, donde debe ser el medio práctico para hacer eficaz y lógico, al par que conveniente, el clásico principio de la separación y coordinación de los poderes.

Expondré, ahora, algunas reglas generales sobre el ejercicio del veto.

1077. a) ¿Cuáles pueden ser los fundamentos del veto que el ejecutivo oponga a la sanción de un proyecto de ley? Pienso como los autores americanos antes citados que la Constitución no ha restringido, ni expresa ni implícitamente, el criterio con que puede proceder el Presidente: cuando aquélla se refiere a las *objeciones* no las califica ni determina; solamente la prudencia, el buen juicio y el conocimiento directo que el ejecutivo puede tener de los negocios públicos deben determinarlas. Bien sea porque considere que el proyecto es inconstitucional — caso del veto opuesto por el Presidente Sarmiento a las leyes reglamentarias de las intervenciones federales, en 1869, entre otros numerosos ejemplos — bien porque entienda que no es conveniente, bien porque lo conceptúe inoportuno, etc., etc., las objeciones del ejecutivo obligan a las cámaras a tomarlas en cuenta, reconsiderando el proyecto. Pero no debe suponerse, como dice Watson⁵⁴, que los autores de la Constitución pensaron en que un proyecto de ley podría devolverse «por razones simplemente quiméricas». Tampoco el veto podría fundarse en consideraciones de orden meramente político, tomando estas palabras en su acepción más usual.

1078. b) Otra cuestión es ésta: ¿Puede vetarse una ley sancionada en ambas cámaras por dos tercios de votos? La cuestión no

(54) Olra citada, vol. I, p. 374.

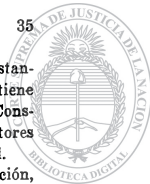


es tan baladí, como parece *prima facie*, pues para algunos legisladores el veto podría ser una presión bastante poderosa. Es verdad que, como decía el constituyente Seguí, los representantes del pueblo deben, en estos casos, «emitir su voto con firmeza y sin miedo»; pero, como él mismo lo hacía notar, «es necesario tener en cuenta las debilidades humanas». . . claro está, de los legisladores débiles. Con todo, la Constitución, según queda dicho ya, no pone trabas al ejecutivo, de donde se infiere que este podrá ejercer su derecho también en ese caso; y es de suponer que los dos tercios permanecerán firmes si las objeciones del Presidente no les convencen.

1079. La jurisprudencia de la Corte Suprema nacional ha decidido que puede ser vetado un contrato celebrado *ad referendum* de la aprobación legislativa por el poder ejecutivo; como también puede serlo un proyecto de ley iniciado por el mismo poder si de la discusión parlamentaria hubiera salido modificado: «De admitirse que por razón del acuerdo previo prestado por el ejecutivo al acto en cuestión — dijo la Corte — él queda inhabilitado para vetarlo, y destituido de las atribuciones con que la Constitución lo inviste a su respecto, debería lógicamente concluirse que sanción alguna iniciada por proyectos presentados por él a las cámaras legislativas, haciendo uso de las facultades de colegislador que especialmente le atribuye la Constitución, podría ser vetada, ni requeriría ulterior sanción de su parte, situación jurídica que a nadie, sin embargo, puede ocurrírsele sostener»⁵⁵.

1080. c) *¿Puede ser vetada la iniciación legislativa de una reforma constitucional?* Tal vez esta cuestión habría tenido mejor oportunidad en el capítulo dedicado a estudiar la reforma de la Constitución, aunque razones de método me deciden a incluirla aquí. Entre nosotros no se ha suscitado duda alguna al respecto; pero como pudiera presentarse, he aquí la jurisprudencia de la Corte Suprema americana, aplicable a la interpretación de nuestros textos: En 1794, cuando se agregó a la Constitución federal la enmienda XI^a, se sostuvo, en el caso de *Hollingsworth v. Virginia*, que ella no había sido sancionada de acuerdo con el procedimiento ordenado por la ley suprema, porque no fué presentada al Presidente para su aprobación. Nada como esto se había pretendido cuando la adopción de las diez primeras enmiendas. En ocasión

(55) C. S. N., t. 31, p. 315 (*Honoré y Bowen v. Provincia de Buenos Aires*, 1887).



de la XIª declaró la Corte que una enmienda « es un acto sustantivo del poder constituyente, y que el veto del Presidente nada tiene que hacer con la proposición o adopción de enmiendas a la Constitución ». La sentencia fué dada por unanimidad⁵⁶ y los autores la preconizan como la verdadera interpretación constitucional.

Una declaración de la necesidad de reformar la Constitución, que hace el Congreso con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros (art. 30), no tiene el carácter de los demás actos legislativos, no es esencialmente una ley: es sencillamente un llamado o convocatoria al pueblo soberano, cuyas sanciones definitivas tienen el sello de su imperio. He aquí la razón de que el poder ejecutivo no pueda oponerle un veto, facultad que únicamente puede ejercitar cuando el Congreso dicta leyes ordinarias⁵⁷.

1081. Y para concluir este parágrafo haré notar la importancia que tiene la última parte del artículo 72: si las cámaras difieren sobre las objeciones opuestas por el ejecutivo, el proyecto de ley queda postergado. El fundamento de esta cláusula es obvio y no exige más comentarios que el siguiente: la disidencia entre

(56) 3 Da las, 381-382. Al resolver el caso de *Hawke versus Smith*, en 1920, la Corte dijo: « Ya en los primeros tiempos esta Corte estableció que la proposición de una enmienda constitucional no requiere acción alguna de parte del Presidente. La cuestión surgió con motivo de la enmienda 11ª, *Hollingsworth v. Virginia*, 3 Da l., 378; 1 L. ed. 644. En aquel caso se sostuvo que la enmienda no había sido propuesta en la forma determinada por la Constitución, porque un examen de los archivos comprueba que nunca fué sometida al Presidente para su aprobación, conforme al artículo I, § 7, de la Constitución. El Procurador general contestó que el caso de las enmiendas es un acto sustantivo, que no se relaciona con los asuntos ordinarios de la legislación, y no entra en las previsiones de la Constitución que confieren al Presidente una calificación negativa sobre los actos y resoluciones del Congreso. En una nota puesta al pie de este argumento del Procurador general, el juez Chase dijo: « No hay necesidad de contestar el argumento. La negativa del Presidente se aplica solamente a los casos ordinarios de legislación. Ella nada tiene que hacer con la proposición, o adopción, de enmiendas a la Constitución. La Corte, con su decisión unánime, sostuvo que la enmienda había sido constitucionalmente adoptada ». 253 U. C., 221-227-231; 64 Law. edit. 871. Woodbrun, ob. cit., p. 154; Andrews, *Manual of the Constitution of the U. S.*, p. 254. Cuando la enmienda XIIIª fué presentada a Lincoln y firmada por él, el senado sancionó por unanimidad una resolución declarando que la firma (aprobación) del Presidente no era necesaria. (Autores citados).

(57) Algunos autores nacionales dicen que en el caso de las reformas a la Constitución el ejecutivo no puede vetar la declaración del Congreso, porque, debiendo ser tomada por 2/3 de votos, la oposición presidencial sería fácilmente contrarrestada por los mismos dos tercios. (Montes de Oca, t. I, p. 499).



las cámaras significa que en el Congreso falta la convicción necesaria para insistir en su primera sanción; y el hecho de que una cámara estime oportunas las objeciones del Presidente y la otra las rechaza, implica que en la Legislatura no existe homogeneidad de criterio. En tal supuesto es cuando adquiere todo su vigor el poder del veto y cuando revela su eficacia como instrumento de control y de equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo. Atinadamente, pues, dispone la Constitución que en semejante caso el proyecto quede diferido para mejor oportunidad.

1082. El pro y el contra del veto. — El veto ha sido discutido por algunos autores, que niegan la necesidad de incluirlo en una Constitución republicana. También ha sido criticada la reglamentación que de su ejercicio han hecho las constituciones americana y argentina. Me detendré por breves momentos a examinar esas críticas.

De Chambrun, en una obra que puede reputarse como clásica⁵⁸, se expresa así: «Las consideraciones que decidieron a los constituyentes a adoptar el veto suspensivo, eran, en su mayor parte, justas y sensatas; empero, la cuestión ha cambiado. Bien que el veto sea indispensable para el mantenimiento de las prerrogativas del poder ejecutivo, se ha demostrado, sin embargo, que el ejercicio de este derecho puede conducir a graves conflictos y que éstos terminarían en desastres si la frecuencia de las elecciones no pusieran al pueblo en condiciones de decidir soberanamente entre las partes en pleito».

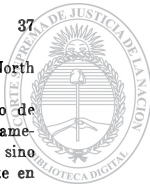
El eminente estadista Henry Clay propuso, en 1842, una enmienda a la Constitución en el sentido de que el veto presidencial pudiera ser contrarrestado por el voto de una simple mayoría de las dos cámaras. «La cuestión — decía Clay — es la vieja cuestión de si tendremos en este país un poder tiránico, despótico, absoluto, cuyo ejercicio tarde o temprano produce un absoluto despotismo; o un gobierno representativo, libre, con poderes claramente definidos y cuidadosamente separados»⁵⁹.

Otros propósitos para suprimir o reducir a menor significación el poder del veto han sido, en diversas ocasiones, expresados por respetables autores⁶⁰. Pero en la legislación positiva la institución

(58) *Le Pouvoir Exécutif aux États-Unis*, p. 120.

(59) Véase Woodburn, ob. cit., ps. 151 y 152.

(60) Este asunto está tratado con toda profundidad en la obra de E. C. Masson, *The Veto Power* (1891).



ha sido mantenida, y solamente la Constitución del Estado de North Carolina la eliminó por una reforma de 1910.

1083. Creo que es prudente dar al ejecutivo el derecho de veto, porque tal como está reglamentado en las constituciones americana y argentina no llega hasta impedir la sanción de la ley, sino que tan sólo obliga al Congreso a detenerse más reflexivamente en la consideración de las ventajas o inconvenientes que ella puede presentar. Por otra parte, en el gobierno del país debe buscarse la armonía y cooperación entre los dos poderes que por la Constitución están encargados de proveer a la solución práctica de sus grandes problemas políticos, sociales y económicos. Muchas veces ocurrirá que el ejecutivo esté mejor compenetrado de las necesidades e intereses públicos — por lo mismo que está en directo y permanente contacto con ellos — que las cámaras legislativas, y entonces su opinión acerca de la oportunidad y desventajas, será quizá más autorizada, más fundada en la realidad de las cosas. « Dicho sea en honor de la verdad — observa Mr. Taft — el Presidente, con frecuencia, representa mejor la voluntad de toda la Nación que la mayoría de una o de las dos cámaras. Su alto cargo se lo debe al voto electoral del país entero, y por ese motivo se encuentra más apartado de la influencia de los intereses locales o del juego de esas fuerzas que, unidas por algún motivo, a veces constituyen la mayoría en ambas cámaras para imponer cierta clase de legislación ». Esta es una observación seria, que no debe olvidarse al tratar del pro y del contra del veto.

En fin, la garantía de que el Presidente no podrá abusar de su derecho, aunque se proponga hacerlo, ofrécela la misma Constitución disponiendo que la insistencia de las cámaras (con dos tercios de votos, se entiende), quebrantará la oposición de aquel funcionario. Prevalecerá en definitiva, así, la voluntad del pueblo, si está realmente reflejada en el Congreso; porque si el proyecto de ley es auspiciado por la opinión pública la casi totalidad de los representantes lo sostendrá hasta hacerlo triunfar.

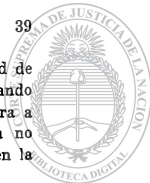
1084. El veto parcial. — Podría criticarse el sistema de la Constitución en cuanto implica que en *todos* los casos el veto del proyecto de ley o de algunas partes obliga al Congreso a reconsiderarlo por entero y a insistir forzosamente sobre todo él, sin haberse previsto que las objeciones del ejecutivo a alguna o algunas de sus partes pudieran ser aceptadas, entrando las demás en vigencia, como debería ser en el caso del presupuesto.



Del contexto del artículo 72 se infiere fácilmente que el Congreso debe insistir sobre el proyecto entero: « Si ambas cámaras lo sancionan de nuevo », etc., dice; conclusión que confirma la parte final del mismo artículo: « Si las cámaras difieren sobre las objeciones, *el proyecto* no podrá repetirse en las sesiones de aquel año ». Por lo tanto, si el ejecutivo ha observado una partida o un *ítem* del presupuesto, y éstos no cuentan con dos tercios de votos en « ambas cámaras », o si las cámaras difieren sobre las objeciones, todo el proyecto se considerará fracasado. Además, cuando el ejecutivo únicamente observe un artículo o un *ítem* del presupuesto todo éste debe volver a las cámaras, suspendiéndose así la aplicación de los otros no objetados. En esta teoría constitucional, que se ha deducido de los términos del artículo 72, se ha apoyado siempre el Congreso para hacer del presupuesto cualquier cosa menos la que debería ser, convirtiéndolo en un mosaico de leyes de toda especie. Como el veto del Presidente dilataría su aplicación o quizá hiciera peligrosa la sanción del mismo, y aquél es el primer interesado en su pronta aprobación, las cámaras incluyen en el presupuesto gran cantidad de cosas que no pasarían contra un veto si se reglamentasen en leyes especiales. Este modo de legislar no es el que contempla la Constitución, primero, porque se desnaturaliza el objeto del presupuesto — definido en el inciso 7° del artículo 67 — y segundo, porque de hecho se despoja al ejecutivo de sus funciones y derechos de poder colegislador. En tales supuestos, el derecho de veto queda prácticamente anulado.

1085. Algunas constituciones provinciales han previsto el caso, y así, la de Entre Ríos, por ej., dice: « El veto de una partida, inciso o ítem de la ley de presupuesto no invalida el resto de la ley que entrará en vigencia en las partes no afectadas por el veto » (art. 131). La Constitución de Catamarca, dispone: « En cuanto a la ley general de presupuesto, si fuese observada por el poder ejecutivo, sólo será reconsiderada en la parte objetada, quedando en vigencia lo demás de ella » (art. 114, últ. parte). En forma análoga se expresa la Constitución de San Luis (art. 54).

Cuando el artículo 131 de la Constitución entrerriana fué sancionado por la Convención reformadora de 1903, el señor Maciá dijo al fundarlo: « Yo creo que es necesario resolver por una prescripción constitucional precisa, esta cuestión que, sobre todo en el orden nacional, trae perturbaciones constantes, y que tanto en el orden nacional como en el provincial es motivo muchas veces de que el poder ejecutivo no vete ciertas partes o incisos, porque



se ha entendido que en este caso queda en suspenso la totalidad de la ley; y como con frecuencia los presupuestos se sancionan cuando ya falta poco tiempo para su vigencia, el poder ejecutivo tolera a veces detalles que desearía vetar, pero que no observa para no invalidar el resto de la ley y para hacerla entrar en vigencia en la época debida »⁶¹.

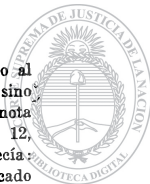
✱ **1086. Promulgación de la ley.** — La sanción de las leyes, según se deduce de los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución, corresponde en principio al cuerpo legislativo. El artículo 73 es particularmente explícito: « En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El senado y la cámara de diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc., decretan o *sancionan* con fuerza de ley » (concuerta con el artículo 35)⁶². Puede ocurrir que el ejecutivo no preste su aprobación al proyecto de ley ni tampoco lo vete dentro del término de diez días hábiles, y, en tal caso, « se reputa aprobado » por aquel poder y entra en vigencia inmediata por su propia virtualidad (art. 70). De todo esto podría concluirse que el ejecutivo nada tiene que hacer en la sanción de la ley; pero el inciso 4° del artículo 86 dice que el Presidente « participa de la formación de las leyes, con arreglo a la Constitución, las sanciona y las promulga ».

Se ve, pues, que el ejecutivo tiene su parte en la sanción de las leyes, lo que obviamente se explica si se tiene en cuenta el papel importante que la Constitución le ha asignado en la labor legislativa.

1087. La *promulgación* es el acto por el cual el Presidente publica y pone en conocimiento del país la ley sancionada. Es un acto esencial, porque, como dice el artículo 19 de la Constitución, « ningún habitante de la Nación está obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe », y nadie puede tener noticia cierta de los mandatos soberanos de la ley si no han sido

(61) *Convención Constituyente del año 1903*, publicación oficial, p. 755.

(62) Con mucha razón el señor A. de Vedia critica esta fórmula, pues, como él lo hace notar, « no es enteramente exacto, no responde bien al sistema constitucional, presentar al senado y cámara de diputados « reunidos en Congreso », siendo así que la Constitución excluye, salvo el caso excepcional del art. 82, esa reunión de las cámaras en un cuerpo, reunión autorizada en otras constituciones, que de esa manera desvirtúan notablemente los beneficios de la dualidad legislativa ». Sería, pues, más lógico, más verdadero y correcto, adoptar esta fórmula: « El Congreso de la Nación Argentina decreta o sanciona ». Ob. cit., p. 988.



publicados. Por esto el artículo 2 del código civil, transcrito al principio del capítulo, dice que « las leyes no son obligatorias sino después de su publicación ». El codificador argentino, en la nota a este artículo del código, declara haberlo tomado de la ley 12, título II, libro 3º de la Novísima Recopilación, donde se decía: « Conforme a lo dispuesto por derecho, y a lo que se ha practicado en cuantas providencias se han establecido, se hará saber al público de esta corte y demás pueblos del reino, que ninguna ley, regla o providencia general nueva se debe creer ni usar, no estando intimada o publicada por pragmática, célula, provisión, orden, edicto, pregón o bandos de la justicia o magistrados públicos », etc., etc.

Que la promulgación de las leyes consiste en la « publicación » de las mismas no sólo está reconocido por nuestros antecedentes legislativos, sino también por la jurisprudencia de nuestros tribunales. « La promulgación de las leyes es facultad atribuida al Presidente de la Nación, por el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución — dice un fallo — y éste la realiza por la *publicación* que hace de las mismas »⁶³. Tal es, por otra parte, el concepto generalmente aceptado⁶⁴.

1088. No obstante el principio general que acabo de exponer, admítase que en algunos casos puede omitirse la publicación de las leyes, cuando éstas tienen el carácter de « leyes secretas ». Así se sostuvo, concordando yo por mi parte, cuando en la Cámara de Diputados se discutió el punto, en sesión del 31 de octubre de 1923. Tal conclusión fluye obviamente de que las cámaras pueden celebrar sesiones secretas para tratar graves *asuntos de Estado*, como la Corte Suprema nacional lo ha reconocido en el famoso caso de L. de la Torre (t. 19, pág. 234-41). Las sesiones secretas están previstas por la Constitución (art. 58) ya que las cámaras tienen la facultad de darse sus reglamentos internos y determinar los procedimientos a que se sujetarán en el ejercicio de sus funciones. Si la promulgación, pues, puede ser tácita (art. 70), nada obsta a que existan « leyes secretas », y las hay, en número de catorce o quince⁶⁵.

(63) *Cámara Federal de Paraná*, t. 5, p. 17.

(64) Véase M. Romero, ob. cit., t. I, ps. 143 a 151.

(65) Véase *Tres años en el Congreso; proyectos y debates*, del autor, (Buenos Aires, 1926), págs. 272 y siguientes.

Atribuciones del Congreso

Sistema rentístico y económico

1089. Principios generales. — Al estudiar las atribuciones del Congreso, enumeradas en el artículo 67 de la Constitución, no puede olvidarse el principio fundamental de nuestro régimen político, según el cual el gobierno federal es un gobierno de excepción con respecto a las provincias o estados autónomos que componen la Nación; de lo que resulta que tanto el Congreso como los otros dos departamentos de dicho gobierno central tienen atribuciones limitadas y claramente especificadas en la Constitución nacional. Como decía Alberdi¹, «el poder reservado al gobierno local (provincial) es más extenso, porque es indefinido y comprende todo lo que abarca la soberanía del pueblo. El poder general es limitado, y se compone en cierto modo de excepciones. Sólo es de su incumbencia lo que está escrito en la Constitución; todo lo demás es de la Provincia».

En efecto; el artículo 104 de la Constitución es la regla segura y breve que ella ha establecido para deslindar la esfera de acción de los poderes nacionales y de los poderes reservados por las provincias al concertar la unión nacional: «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». Los poderes de las provincias, inherentes a su propia autonomía histórica, son preexistentes, anteriores a la Constitución federal y, por lo mismo, a los poderes del gobierno central de la Nación, que son aquellos que —según el concepto clásico expresado por Alberdi— «de ninguna manera podrían ejercer las provincias si parcialmente se los reservasen». La

(1) *Obras completas*, t. V, p. 124.





Constitución es, así, una concesión de poderes al gobierno federal; y « los poderes nacionales no pueden válidamente ensanchar, bajo pretexto alguno, la esfera limitada que la Constitución les ha trazado; no puede por interpretación hacerse lo que no se podría hacer por disposición expresa de la ley »².

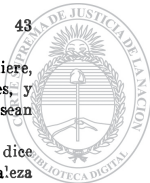
1090. Por esto es que en nuestro régimen constitucional, como también en el de Estados Unidos, Brasil, Méjico, Suiza y Australia, no corresponden al Congreso nacional los poderes de la soberanía que se llaman « remanentes » (*residuary power*), sino a las legislaturas provinciales en la medida que lo determinen las respectivas constituciones. Lo contrario precisamente ocurre en el régimen constitucional del Canadá, que es el ejemplo típico de Estado federal más dosificado de unitarismo. « La gran importancia de esta característica de la *British Nort America Act* (1867) — dice un autor^{2bis} — por la cual se inviste al Parlamento del *Dominion* con un indefinido e irrestringido poder para hacer leyes concernientes a la paz, al orden y al buen gobierno del Canadá, en relación a materias que no corresponden a las provincias, es obvia. Su extensión posible no está determinada por ningún medio ». Lo mismo es en la Unión del Africa Austral (*Act* de 1909), y el principio se deriva de que estas dos constituciones, al revés de la nuestra, enumeran taxativamente los poderes que podrán ejercer las legislaturas provinciales.

Pero dentro de la esfera de acción limitada que la Constitución ha trazado al gobierno federal, éste es *supremo*; porque « la Constitución, las leyes 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 » (art. 31 C. N.).

1091. Por otra parte, como dice una clásica sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, « una Constitución, para contener el detalle minucioso de todas las subdivisiones que sus grandes poderes admiten y el de todos los medios por los cuales pueden ser puestos en acción, participaría de la prolijidad de un código legal, y difícilmente podría abarcarlas la mente humana. Probablemen-

(2) C. S. N., t. 9, p. 384, (*in re* G. V. Montaña).

(2bis) A. H. Lefroy, *Canada's Federal System* (Toronto, 1913), p. 91-92; véase t. I, p. 445 de la presente obra.



te, nunca sería entendida por el pueblo. Su naturaleza requiere, por consiguiente, que sólo se designen sus objetos importantes, y que los ingredientes menores que componen aquellos objetos sean deducidos de la naturaleza de los objetos mismos»³.

«La más segura regla para interpretar la Constitución — dice otra sentencia de la misma Corte⁴ — es contemplar la naturaleza y los objetos de los poderes particulares, deberes y derechos, con todas las luces y auxilios de la historia contemporánea; y dar a cada palabra su justa fuerza, consistente con su legítimo significado, tanto como asegure la consecución de los fines tenidos en mira». Cada palabra de la Constitución debe tener su propio valor y su adecuado sentido, porque es evidente que en todo este instrumento no hay palabras innecesariamente empleadas o inmotivadamente agregas⁵; «y ellas deben ser tomadas en su sentido natural, porque debe presumirse que los que las redactaron tuvieron la intención de significar lo que decían»⁶.

1092. Las relaciones institucionales entre el gobierno federal y las provincias autónomas, en cuanto al ejercicio independiente de sus respectivos poderes, han sido ya explicadas anteriormente⁷ y por esto es que aquí me limito a establecer algunos principios generales de interpretación constructiva, como introducción necesaria al estudio de los poderes del Congreso. Y a este respecto conviene agregar que, aún cuando los poderes otorgados por la Constitución al Congreso son el *maximum* de los que él puede ejercer⁸, dispone, además, de los que la jurisprudencia ha denominado *poderes implícitos*, y que nuestra ley suprema — como lo hace la norteamericana, art. VII, sec. 1^a, cl. final — menciona diciendo que «corresponde al Congreso... 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» (art. 67, inc. 28). Analizaré más adelante este importante inciso del artículo 67, después de examinar las diversas atribuciones del Congreso en este y en los siguientes capítulos; pero debo ahora decir, estableciendo una regla de interpretación general, que, según advertía Marshall, en una

(3) Me Culloch v. Maryland, 4 Wheaton, 316.

(4) Prigg v. Pennsylvania, 16 Peters, 539.

(5) Holmes v. Jennison, 14 Peters, 540.

(6) Gibbons v. Ogden, 9 Wheaton, 1 (por Marshall).

(7) Véase t. I, ps. 455-468.

(8) A. H. Putney, *U. S. Confs. History and Law*, citada, p. 227.



sentencia ya citada⁹, «el verdadero sentido de la Constitución obliga a reconocer al legislador nacional esa libertad discrecional en la elección de los medios para ejercer su misión constitucional, que debe permitirle cumplir sus altas funciones de la manera más provechosa para el pueblo». Esta doctrina fundamental ha sido adoptada y reiterada por nuestra Corte Suprema, como antes se ha hecho constar¹⁰.

1093. La jurisprudencia ha establecido, además, el siguiente principio, que es preciso recordar en todo caso: cuando el Congreso omite legislar en alguna materia sobre que la Constitución le ha dado jurisdicción pero que no ha sido expresamente prohibida a los estados, éstos pueden entre tanto legislar al respecto¹¹. «Un poder del Congreso es exclusivo cuando los términos en que le está conferido o su naturaleza requiere que él sea exclusivamente ejercido por el Congreso. Pero la mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado»¹². Un poder concedido al Congreso es exclusivo y exento de toda acción de parte de los estados: a) cuando se le da ese carácter por expreso lenguaje de la Constitución; b) cuando en una parte de la Constitución se acuerda tal atribución al Congreso y en otra parte se les prohíbe a los estados ejercer una atribución semejante; c) cuando un poder similar de los estados sería inconsistente con, y repugnante a, la atribución conferida al Congreso, esto es, cuando la materia que es objeto del poder es de carácter nacional y solamente puede ser gobernada por un sistema uniforme¹³. Estas tres reglas de interpretación son más o menos las mismas que nuestra Suprema Corte estableció en su jurisprudencia constitucional desde sus primeras sentencias, diciendo: «Los actos de las legislaturas provin-

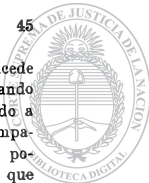
(9) *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton, 316.

(10) *C. S. N.*, t. 4, p. 311 (*Fiscal v. Hué*); t. 6, p. 67 (*Fiscal v. E. Señorans y P. Rosas*); t. 108, p. 240 (*Compañía General de Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires v. G. V. Busto de Silva*); t. 104, p. 78 (*Ferrocarril Central Argentino v. Municipalidad de Rosario*); t. 68, p. 235 (*F. C. Central Argentino v. Prov. de Santa Fe*); etc. Véase t. I, p. 457 de esta obra.

(11) *A. H. Putney*, ob. cit., p. 227, § 136; y la jurisprudencia en que se apoya.

(12) *Sturges v. Crowninshield*, 4 Wheaton, 199-200 (por Marshall).

(13) *H. Campbell Black, Handbook of Const. Law* (1910), p. 203, y toda la jurisprudencia en que apoya su síntesis.



ciales pueden ser invalidados: 1º cuando la Constitución concede al Congreso, en términos expresos, un poder exclusivo; 2º cuando el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias; y 3º cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas »¹⁴. « Los poderes de Provincia no pueden ejercer facultad alguna de las que han sido delegadas a los poderes públicos de la Nación, ni aquellas cuyo ejercicio por los poderes provinciales obstaría o haría ineficaz el de los que corresponden a los poderes nacionales »¹⁵.

1094. En fin, no obstante ser limitados y enumerados los poderes del Congreso, su aplicación y desarrollo prácticos van en consonancia con la evolución constante de la vida social y económica de la Nación, entidad soberana, y de las provincias autónomas que la componen; y como la Constitución ha previsto esa evolución progresiva del país, social y económica, ha dado margen al desenvolvimiento paulatino de la acción legislativa del Congreso federal, con objeto de facilitar y propiciar el bienestar y el adelanto moral y material del pueblo. Ese es el sentido de varios incisos del artículo 67, que han fundamentado la sanción de numerosas leyes inspiradas por tan elevados propósitos y cuyos efectos beneficiosos para el país son evidentes.

El inciso 12 del artículo 67 — que examinaré con la debida extensión en capítulo especial — es, desde luego, la fuente principal de la abundante legislación sobre la materia a que se refiere: « regular el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí ». La jurisprudencia nacional y la de Estados Unidos — de cuya Constitución fué tomado casi literalmente el inciso 12 — han dado a este texto notable e importantes desenvolvimientos y aplicaciones prácticas, como se verá oportunamente.

El inciso 16 del mismo artículo, al establecer que al Congreso corresponde « proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias », es otra fuente de grandes poderes legislativos para la realización extensiva de los altos fines de la Constitución nacional. Este inciso es una fórmula original de nuestros constituyentes, concebida para facilitar la acción del Congreso en el sentido antes expresado.

El inciso 11, también original de los constituyentes argentinos,

(14) C. S. N., t. 3, p. 431 (D. Mendoza y Hno. v. Prov. de San Luis).

(15) C. S. N., t. 10, p. 380, (Fiscal v. Albarracín).



en cuanto confiere al Congreso nacional la facultad de «dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, etc.», ocasiona asimismo la unidad y la amplitud de la llamada *legislación sustantiva*, y que abarca, en general, el régimen de la familia, los contratos, los actos de comercio, el sistema penal y los trabajos de las minas, en y para todo el país.

1095. Finalmente, el inciso 28, que hace referencia a los «poderes imp'feitos» del Congreso, como ya he dicho, es otro manantial de importantes atribuciones legislativas y reglamentarias, en cuanto lo faculta «para 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». Copiado este inciso de una cláusula correspondiente en la Constitución de Estados Unidos (art. VII, sec. 1^a, al final), debe tener toda la trascendencia que le asignó el juez Marshall en el caso famoso de *McCulloch versus Maryland*, cuando dijo: «Si el fin es legítimo y está dentro del alcance de la Constitución, todos los medios que son apropiados, que son plenamente adaptados a ese fin y que no son prohibidos, sino compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales».

Y como complemento necesario de las nociones generales expuestas en este párrafo preliminar, debo transcribir aquí la síntesis de otra opinión del célebre juez citado, emitida en un caso igualmente clásico¹⁶: «Cuando un caso encuadra en las palabras de una disposición constitucional debe caer también bajo su acción (*operation*), a menos que haya algo en la interpretación literal tan obviamente absurdo, perjudicial o repugnante al espíritu general del instrumento (la Constitución), como para justificar una excepción».

1096. Antecedentes de las atribuciones del Congreso. — Aunque todos los poderes del Congreso enumerados en el artículo 67 de la Constitución han sido y son atributos típicos de la soberanía, como entidad internacional, y en tal carácter son ellos ejercidos por aquel cuerpo legislativo, correspondieron originariamente a las provincias autónomas durante el largo período histórico de la formación constitucional. Un breve examen de los estatutos fundamen-

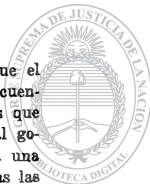
(16) *Dartmouth College v. Woodward*, 4 Wheaton, 518.



tales y constituciones de las provincias, anteriores a 1853, así lo comprueba. Por ejemplo, la interesante atribución mencionada en el inciso 12 del artículo 67, reglar el comercio marítimo y terrestre interprovincial, incumbía a cada una de aquéllas en su caso, durante el referido período histórico, según las constituciones de Entre Ríos, de 1822 (art. 39); Catamarca, de 1823 (art. 62); Corrientes, de 1824 (sec. IV, art. 7°); Jujuy, de 1839 (art. 21, inc. 8°); Córdoba, de 1847 (sec. VI, cap. 19, art. 4°); y por disposiciones generales y amplias de otros estatutos o costumbres constitucionales de las demás provincias argentinas. Otro tanto puede decirse respecto de algunas otras atribuciones legislativas, hoy de carácter nacional exclusivo, como los poderes de guerra, de legislación civil y comercial, el sistema monetario, pesas y medidas, correos y vías de comunicación interprovinciales, el régimen del patronato, tratados parciales de índole política, etc., etc.

1097. Pero al propender las provincias a la organización constitucional de la Nación — por medio de pactos federativos que eran bases firmes de tal propósito — convinieron en ellos que se desprenderían de esas atribuciones o poderes preexistentes en beneficio de la unión nacional, confiándolos enteramente a un gobierno central. Como es sabido, fué el pacto de 1831 el que expresó más concretamente el ferviente deseo de las provincias y la inexcusable necesidad de constituir legalmente la Nación, convocando el « Congreso general federativo » que realizaría y sancionaría esta obra. La cláusula 5ª del artículo 16 de dicho pacto, en efecto, facultaba a « la comisión representativa » de los gobiernos signatarios, para « invitar a todas las provincias, cuando estén en plena libertad y tranquilidad... a que por medio de un *Congreso general federativo* se arregle: a) la administración general del país bajo el sistema federal; b) su comercio interior y exterior; c) su navegación; d) el cobro y distribución de las rentas generales; e) y el pago de la deuda de la República; f) consultando del mejor modo posible la seguridad; g) y engrandecimiento general de la República; h) su crédito interior y exterior; i) y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias ».

1098. Bien decía Alberdi, refiriéndose a esta cláusula del pacto federativo de 1831, que « estas eran bases preciosas. Ellas dan hecho y formado su trabajo al Congreso Constituyente en una parte esencialísima de su obra. Por ellas conocemos ya cuáles son los objetos que han de constituirse nacionales o federales, y sabemos que esos objetos han de depender, para su arreglo y gobierno, del



Congreso General. Estas bases son tan ricas y fecundas, que el Congreso (Constituyente) sólo tendrá que deducir sus consecuencias naturales, para obtener el catálogo de todos los objetos que han de declararse y constituirse nacionales y subordinados al gobierno general de toda la República. Consignándolas una a una en el texto de la futura Constitución federal, tendrá señaladas las principales atribuciones del poder legislativo permanente. Las demás serán deducciones de ellas »¹⁷.

Como antecedentes auténticos y positivos de las atribuciones del Congreso los referidos tienen grande importancia, según acabamos de comprobarlo. Pero como antecedentes puramente « literarios » los textos constitucionales de 1819 y 1826, en el orden nacional, son también interesantes, a pesar de que nunca tuvieron vida real, pues ni siquiera alcanzaron los honores de una promulgación efectiva. Así, por ejemplo: sirvieron quizá a los constituyentes de 1853 para redactar la parte del inciso 16 (artículo 67), que faculta al Congreso para « dictar planes de instrucción general y universitaria », los artículos 42 de la Constitución de 1819 y 55 de la de 1826¹⁸. Mas todo lo que estas últimas pudieron sugerir a los autores de la Constitución vigente, fueron tan sólo ideas generales y no el sistema educacional, porque, a este respecto, la naturaleza de nuestro régimen de gobierno prevé y permite la acción concurrente de la Nación y de las provincias, en la medida que les corresponde, según se explicará más adelante.

1099. Debo agregar que, habiendo sido tomados textualmente de la Constitución norteamericana numerosos incisos del artículo 67, la fecunda jurisprudencia de la Corte Suprema de la nación modelo es enteramente aplicable en la interpretación y aplicación práctica de dichos incisos, en virtud de haberlo decidido así expresamente nuestra Corte federal¹⁹. Demás estaría decir que la preferencia debe corresponder, en todo caso, a la jurisprudencia nacional, y que sólo en defecto de ella la norteamericana determinará el criterio interpretativo.

(17) *Bases y puntos de partida* (1852), p. 126. Véase discurso del convencional Seguí, en la sesión del Congreso Constituyente de 23 de abril de 1853.

(18) Const. de 1819, art. 42: « Al Congreso corresponde... formar planes uniformes de educación pública, y proveer de medios para el sostén de los establecimientos de esta clase ». Const. de 1826, art. 55: « ... formar planes generales de educación pública ».

(19) C. S. N., t. 19, p. 236 (*in re* L. de la Torre).



1100. Clasificación y método expositivo. — Para estudiar debidamente las atribuciones del Congreso nacional es preciso comenzar por clasificarlas y agruparlas en series, pues, al redactar el artículo 67 que las enumera, los constituyentes no pudieron preocuparse de seguir método expositivo alguno, porque esto incumbe propiamente al comentarista o intérprete de los textos y no a los autores de una ley fundamental.

Clasificábala Alberdi en su proyecto del modo siguiente: 1° las atribuciones que conciernen a lo que él llamaba «ramo de lo interior»; 2° las relativas a las relaciones exteriores de la Nación; 3° sobre rentas y hacienda pública; 4° de guerra (*Proyecto*, arts. 67 y 70). Pero en sus *Elementos de Derecho Público Provincial* agregaba una serie más a las anteriores, con las que atañen al orden de la justicia nacional²⁰. Estrada hacía siete series²¹: 1) representación exterior; 2) comercio y navegación; 3) ciudadanía y naturalización; 4) patronato nacional; 5) cuestiones de límites; 6) postas y correos; 7) régimen de los territorios y establecimientos nacionales. Por mi parte, haré ocho grupos, que serán estudiados en éste y en los dos capítulos siguientes bajo los acápites que verá el lector.

En cuanto al método expositivo seguiré el mismo que me ha guiado en la elaboración de toda esta obra: en primer lugar, los antecedentes u orígenes de las cláusulas o preceptos respectivos, en sus fuentes históricas; en segundo lugar, el comentario auténtico en las convenciones o congresos que los sancionaron; en tercer lugar, la jurisprudencia constructiva, nacional y de Estados Unidos, en lo que sea aplicable para deducir una verdadera y correcta interpretación; y en cuarto lugar, trataré de presentar al lector el desarrollo del precepto, cláusula, poder o mandato en la legislación permanente o transitoria del Congreso y en los debates parlamentarios. Daré, además, mis propios puntos de vista en cada caso.

(20) Primera parte, cap. I de dicha obra.

(21) *Curso de Derecho Constitucional* (ed. 1902), t. III, ps. 2-17.



1101. Historia de los textos. — Para que el Estado pueda realizar eficazmente los propósitos de su creación, que en nuestro caso están genéricamente expresados en el preámbulo de la ley suprema, ha sido preciso que los constituyentes determinaran los recursos de que el gobierno federal podría valerse para la formación del tesoro nacional. Esta parte de la Constitución argentina hubo de requerir, en el Congreso de 1853, especial consideración y prolijo examen, para arbitrar, a este respecto, soluciones adecuadas a la naturaleza y al significado real del régimen político que se adoptaba como base necesaria de las instituciones del país, el régimen federal; porque no sólo el gobierno central debería proveer a los fines de su organización, sino que también deberían hacerlo independientemente los gobiernos particulares de las catorce provincias autónomas. En un Estado consolidado la tarea es mucho más fácil para los constituyentes, pues, aparte las reducidas fuentes de recursos que se dejan a las municipalidades, queda al gobierno nacional una vasta y abundante esfera de acción para obtener del pueblo las rentas o ingresos que han de formar su tesoro fiscal.

1102. Hacíase cargo el convencional Gorostiaga de la importancia y de las dificultades inherentes a esta materia, cuando decía en el Congreso Constituyente ²³: « Todo gobierno debe tener poder bastante para dar entero cumplimiento a las obligaciones que se le imponen y de que es responsable. Las rentas son el principal resorte para llenar estos objetos, elemento sin el que la máquina del Estado quedaría paralizada, porque sin la unión y consolidación de rentas, de ciertos intereses y medios, no puede haber en política existencia nacional, y la creación de aquéllas, en relación a las necesidades del país y a sus recursos, es una parte esencial de la Constitución ». Y más adelante, analizando las diversas fuen-

(23) Sesión del 22 de abril de 1853; *Conv. Nac. de 1898 y anteced.* (publ. of. cit.), p. 308.



tes de recursos que se otorgaban al gobierno federal, enumeradas en el artículo 4° de la Constitución, afirmaba que, lejos de ser excesivamente cuantiosas y productivas, «por mucho tiempo aún de régimen constitucional los presupuestos arrojarían un gran déficit».

Como decía el «informe» de la comisión examinadora de 1860, rindiendo un justiciero homenaje a la labor sólidamente constructiva de los constituyentes del 53, «éstos tenían que fundar sobre el caos, luchando con la barbarie»; porque la República Argentina—agregaba el mismo informe—nunca tuvo ni aduana nacional, ni un sistema regular o irregular siquiera, de rentas o de impuestos; ni crédito nacional, interior o exterior, habiendo sido contraída la deuda exterior sobre el crédito de la Provincia de Buenos Aires; ni tierras públicas; ni un sistema o reglamentos de comercio y navegación ²⁴.

Adviértase, pues, que los constituyentes del 53 veíanse en el caso de obviar dos órdenes de dificultades: las que emanaban de la coexistencia de un gobierno nacional y de varios gobiernos provinciales, con facultades propias para obtener contribuciones y recursos de un mismo pueblo, y las que provenían de la grave situación económica del país, ocasionada por las intensas y constantes guerras civiles que había soportado casi desde la revolución de mayo de 1810, y que obstaculizaron la creación de un adecuado sistema fiscal.

1103. El sistema rentístico y económico que sancionaron para la Nación los autores de nuestro código político ha sido, sin duda alguna, una base firme y segura del acrecentamiento definitivo de nuestra existencia nacional soberana, así como del progreso y bienestar colectivos; y si bien es cierto que nuevos problemas preséntanse en nuestros días, que exigen perentoriamente una acertada revisión de los textos constitucionales, no por ello podrán negarse la previsión y la prudencia con que los convencionales del 53 concibieron y formularon parte tan importante de la organización del Estado argentino, como es la relativa a la formación del tesoro federal y al sistema económico de la Nación. La reforma de 1866 para restablecer los derechos de exportación, eliminados de entre las atribuciones del Congreso por la Convención de 1860, como se verá más adelante, es un notable argumento que confirma lo que acabo de manifestar.

1104. Los constituyentes de 1853 tuvieron en toda esta ma-

(24) Publ.c. oficial citada, p. 1116.



teria criterio propio, consultando los antecedentes nacionales y la modalidad especial de nuestra economía. Separáronse, por ejemplo, del modelo norteamericano que prescribe las reglas inflexibles de la igualdad y uniformidad, en el sistema de los derechos aduaneros; y dieron, así, más elasticidad al correspondiente poder legislativo y contributivo del Congreso. El acierto con que procedieron en este asunto ha sido plenamente reconocido y aplaudido aún por un constitucionalista siempre inclinado a elogiar la actitud de los reformadores porteños de 1860: el señor Agustín de Vedia, quien al comentar el inciso 1° del artículo 67 y especialmente la regla de la *uniformidad* que éste ahora determina para los derechos o impuestos aduaneros, se expresa así: «Las provincias argentinas, apenas salidas del caos de la guerra civil, sin industrias, con escasísima producción, todo lo esperaban de la acción del poder central. En esta situación, bien pudieron creer los legisladores de la Nación (los constituyentes del 53) que era acto de prudencia reservar al Congreso ordinario, en este punto, una acción más desembarazada y libre, en vez de establecer, de un modo imperativo e inflexible, las reglas ideales de igualdad y uniformidad, del modelo que tenían a la vista. Este juicio se robustece — agrega — al considerar que el Congreso nacional declaró necesaria, medio siglo después (en 1898), la reforma de la Constitución, a fin de habilitar al legislador para suprimir o disminuir los impuestos aduaneros en los puertos de las costas marítimas o fluviales de los territorios del Sud »²⁵.

Esta es una autorizada opinión, que en un todo apoya lo que por mi parte he manifestado más arriba.

1105. Pero antes de extenderme en comentarios sobre esta interesante materia de las rentas nacionales, es preciso transcribir los textos respectivos y conocer los debates que suscitaron en el Congreso Constituyente y en la Convención reformadora de 1860.

El artículo 4° de la Constitución: «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 Con-

(25) A. de Vedia, *Constitución Argentina*, p. 225.



greso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional ».

El tercer inciso del artículo 17: « Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4° ».

El inciso 1° del artículo 67: es atribución del Congreso: « legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las avaluaciones 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 ».

El inciso 2° del mismo artículo 67: corresponde igualmente al Congreso: « 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 exija ».

El inciso 3° de dicho artículo 67, por otra parte, confirma también el artículo 4°, al decir que incumbe al Congreso « contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación »: así como el inciso 4° establece que es de su resorte « disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional ».

Finalmente, según el inciso 7°, siempre del artículo 67, es atribución del Congreso « fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión ».

Tales son las disposiciones constitucionales que se refieren concretamente a la formación del tesoro nacional, y cuyos orígenes y respectiva interpretación voy a explicar en seguida.

1106. Derechos de importación y exportación; sistema aduanero. — El inciso 1° del artículo 67 fué sancionado por la Constituyente de 1853 en los siguientes términos: « Corresponde al Congreso: ... Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas », fórmula que obtuvo mayoría de votos en la sesión del 23 de abril, después de un breve pero interesante debate. En la sesión anterior, el convencional Gorostiaga, como miembro informante de la comisión de negocios constitucionales, había declarado que, en realidad, era este producido de los derechos de importación y exportación « lo único que quedaba al gobierno federal

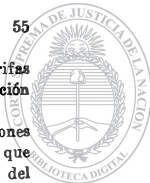


para hacer frente a todas las obligaciones que se le imponían »²⁶, dada la insuficiencia notoria de las otras rentas que por el artículo 4° se le acordaban. Pero se arguyó por el convencional Leiva, en la sesión del 23, que era contrario a lo convenido en el « Acuerdo de San Nicolás » ese inciso 1° del artículo 67 que comento, pues el Acuerdo había determinado lo siguiente sobre esta materia: « Para sufragar los gastos que demanda la administración de los negocios nacionales declarados en este Acuerdo, las provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores, hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quienes « exclusivamente » competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales » (art. 19). De este artículo del Acuerdo deducía el convencional Leiva « que no era el Congreso Constituyente, sino el *constitucional* el que debía legislar sobre aduanas, como terminantemente lo decía ». Gorostiaga replicó con eficacia a estas observaciones, diciendo « que cuanto se estatuyó en el Acuerdo era transitorio y sólo vigente hasta la instalación de las autoridades nacionales. Que lo que violaba era aquello tendiente a desconocer la atribución 16° del artículo 4° del tratado de 4 de enero de 1831, base fundamental del « Acuerdo de San Nicolás », en cuanto aquel tratado disponía que el Congreso General (Constituyente) arreglase los derechos y gastos de la Confederación »²⁷.

1107. El convencional Zavallía dijo « que creía falsa la interpretación dada al artículo 19 del « Acuerdo de San Nicolás », pues al disponer que las provincias concurrieran proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores a los gastos generales de la Nación, establecía también que fuese hasta la instalación de las autoridades constitucionales, juzgando que en el período del Congreso Constituyente, y hasta que se llevasen a debido efecto las leyes sancionadas por éste en materia de impuestos, no habría de qué echar mano para hacer frente a los gastos nacionales, sino de la renta creada por el « Acuerdo de San Nicolás »; que esto no quería decir, pues, que el Congreso Constituyente, que es la única autoridad competente, se excuse de determinar qué rentas y qué productos han de formar el tesoro nacional, y de qué debía disponer el gobierno general para hacer frente a sus gastos, dejando al Con-

(26) *Conv. Nac. de 1898 y anteced.* (publ. of. cit.), p. 309.

(27) *Public. of. cit.*, p. 311. En la cita del tratado de 1831 que hacía Gorostiaga, referíase al inciso o cláusula 5° del art. 16, sin duda alguna. En la publicación oficial del acta, transcrita en el texto, hay, pues, un error tipográfico.



greso constitucional el deber de fijar definitivamente las tarifas y reglamentos para la recaudación de los impuestos y distribución de ellos ».

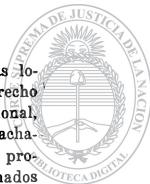
El convencional Seguí, abundando en análogas consideraciones para apoyar la tesis sustentada por el doctor Gorostiaga, dijo « que conceptuaba de tan vital importancia el artículo en discusión del proyecto (4°), que se atrevía a asegurar que, si él no se sancionaba tal cual había sido redactado por la comisión, sería inútil, sin resultado alguno, impracticable y hasta ridícula la Constitución de los pueblos argentinos; y aclarando más su pensamiento, añadió que el artículo sobre rentas generales era la única base posible a la Nación que se creaba, del gobierno común que se reducía a fórmula ». Concluyó expresando « que votaría en favor del artículo tal cual estaba redactado, y que lo haría como argentino, en nombre de la Nación, y como representante de Santa Fe, en nombre de los intereses bien entendidos de su Provincia, la que, si al despojarse de los derechos de importación y exportación, hacía, impropriamente hablando, un sacrificio, sería, a no dudarlo, recompensada con usura con el engrandecimiento, prosperidad y riqueza que la Constitución Nacional, una vez plantificada, derivaría a manos llenas en toda la extensión del territorio »²⁸.

El convencional Lavaisse adujo en favor del artículo el argumento de que los pactos preexistentes que se invocaban en contra del proyecto presentado por la comisión, en esta parte, eran arreglos transitorios, cuyo efecto principal se realizaba sancionando la Constitución federal, como iba a hacerse por el Congreso Constituyente.

No suscitó otras dificultades el artículo 4° de la Constitución, y, como antes ya lo dije, fué aprobado por mayoría de votos en la sesión del 23 de abril; en la sesión del día 27 el inciso 1° del artículo 67 (entonces 64) obtuvo igual sanción. Conferíase así amplio poder al Congreso ordinario para establecer los derechos de importación y exportación, como derivado obvio y necesario de la facultad de legislar sobre aduanas exteriores.

1108. En cuanto al sistema aduanero de la Constitución, otros textos lo definían y a la vez completaban los ya referidos. El artículo 9° prescribía: « En todo el territorio de la Confederación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso ». El artículo 105 (ahora 108),

(28) Public. of. citada, p. 312-313.



al prohibir expresamente a las provincias establecer aduanas locales. El 10, que « en el interior de la República es libre el derecho de 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 ». El 11, que « 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 ». El 12, que « los buques destinados de una Provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito ». El 25, que « el gobierno federal... no podrá restringir 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 »²⁹. Y por último, la cláusula del inciso 9º del artículo 67, que facultaba al Congreso para « habilitar los puertos que considere convenientes, y crear y suprimir aduanas ».

1109. Según Alberdi, cuyo criterio inspiró en parte estas disposiciones constitucionales, de ellas resulta: « 1º, que las aduanas argentinas son nacionales y exteriores, quedando abolidas y prohibidas las aduanas de Provincia; 2º, que la aduana es un derecho o contribución, y de ningún modo un medio de protección ni mucho menos de prohibición »³⁰. El mismo publicista explicaba así la nacionalización de las aduanas por la Constitución de 1853: « La aduana es esencialmente exterior y existe a las puertas por donde se recibe al extranjero. La razón de esto es muy sencilla. El derecho que paga a las puertas del país una mercancía que entra del extranjero, es restituído por el consumidor, aunque resida en el último confín del territorio »... « Si a la aduana de Buenos Aires, es decir, a la aduana exterior, agrega cada Provincia la suya, resulta repetida catorce veces la misma contribución; y puede su-

(29) Todos estos artículos fueron sancionados sin discusión en las sesiones del 24 y 25 de abril.

(30) El contenido de los arts. 10, 11 y 12 había sido ya ideado por Alberdi en su proyecto (ver arts. 9 y 11). El art. 12 fué enmendado por la Convención de 1860, como se verá luego. La 2ª cláusula del inciso 9º, art. 67, fué proyectada por Alberdi (confr. su art. 69, 5º). Véase su *Sistema económico y rentístico*, 3ª parte, cap. IV, § 1º.



ceder que el consumidor que habita las provincias más internadas del país, pague seis y siete veces un derecho de aduana por el mismo artículo que consume. La existencia de aduana interior o de Provincia es el síntoma de un desquicio administrativo completo y absoluto»³¹.

1110. Cuando Buenos Aires se reincorporó a la unión y reunió su Convención provincial para examinar y aceptar la Constitución de 1853, consideró ser una necesidad vital para ella la reforma de los textos relativos al sistema aduanero y rentístico federal, especialmente los que permitían una aplicación diferencial de los derechos de importación y exportación, y el inciso 9º del artículo 67, en cuanto facultaba al Congreso, sin restricciones, «para crear y suprimir aduanas». Entendía la Provincia disidente que la oportunidad y los motivos de la reforma estaban suficientemente motivados por la conducta que a este respecto había observado en 1856 el Congreso de la Confederación, al sancionar la llamada «ley de derechos diferenciales» (19 de julio), que gravaba fuertemente las mercaderías introducidas «de cabos adentro» por los puertos fluviales de la Confederación, beneficiando las que se introducían directamente por los expresados puertos³².

Esta ley de 1856, intensamente debatida en el Congreso del Paraná, había sido provocada por la necesidad perentoria de vitalizar la Confederación frente a la actitud rebelde y disolvente de la Provincia de Buenos Aires, segregada de la unión argentina desde su desatinada revolución del 11 de septiembre de 1852. Fué una ley de circunstancias, un recurso o medio defensivo de que echaron mano los hombres que en el Paraná asumían la responsabilidad honrosa de poner en función el mecanismo constitucional, construido con tanto empeño y con tantas dificultades por los convencionales de 1853.

No se ha hecho justicia a aquellos hombres cuando se ha afirmado que en la sanción de la ley de derechos diferenciales movía tan sólo la pasión política y el innoble deseo de dañar a la Provincia disidente; ellos aplicaron prácticamente, en trance de preservar la existencia de la Confederación, la amplitud del poder que

(31) Alberdi, *Elementos de Derecho Público Provincial*, primera parte. cap. I, § IV.

(32) En el primer caso, las mercaderías no sujetas a derecho específico pagarían el duplo del derecho ordinario, y las sujetas a derecho específico serían recargadas con un 30 % *ad valorem*; en el segundo caso seguirían pagando el derecho ordinario.



en esta materia daba la Constitución federal al Congreso ordinario, como antes se ha dicho.

Con todo, la ley aduanera de 1856 fué el antecedente inmediato y el motivo real de la reforma de 1860, de lo que me ocupó en seguida.

1111. La reforma de 1860.—Las enmiendas que a estos textos se propusieron por la Convención provincial de 1860, consistieron substancialmente en asegurar la uniformidad de los derechos de importación y exportación, el principio de igualdad en el sistema aduanero de la Nación y la subsistencia de las aduanas exteriores entonces existentes en cada Provincia. Sin eliminar totalmente o suprimir los textos primitivos de 1853, la Convención porteña agregó las cláusulas necesarias para ajustarlos a la nueva situación que creaba la incorporación de la Provincia disidente a la unión federal. De los propósitos que inspiraron las reformas propuestas a los artículos 9, 12 y 67, inciso 1º, da noticia *El Redactor* en estos términos: «Las tres reformas eran tendientes a un solo objeto, y estaban subordinadas a un solo principio, que era la perfecta igualdad de todas las provincias ante la ley del impuesto, poniendo bajo la salvaguardia de este principio la legislación relativa a los puertos de comercio. La verdad absoluta del principio y la conveniencia de su aplicación, al caso presente — agrega — no podría ser puesta en duda, especialmente en una Constitución federativa, en que la perfección del sistema consiste en la armonía de los intereses recíprocos, de manera que los unos no sean sacrificados por los otros»³³. Los autores de estas reformas consideraban que ellas eran absolutamente necesarias y oportunas: lo primero, porque ello se deducía de la verdad y de la conveniencia del principio mismo en que se fundaban; lo segundo, por «la circunstancia de ser motivadas por la incorporación de Buenos Aires a una Confederación cuyo Congreso había hostilizado su comercio por medio de leyes aduaneras que eran la violación de aquel principio»³⁴.

Uno de los miembros de la comisión examinadora apoyaba las reformas propuestas en el concepto de que «ellas envolvían la proclamación del gran principio del libre cambio, obstando, hasta donde era posible en los grandes rasgos de una Constitución, a la

(33) *Conv. Nac. de 1858 y antec.*, (public. of. cit.), p. 1059.

(34) *El Redactor*, loc. cit.



reaparición de las ideas proteccionistas». Pero luego veremos que los textos constitucionales, después de la reforma de 1860, como antes de la misma, prístanse tanto a la interpretación y aplicación proteccionista como a la librecambista.

1112. Aprobadas las reformas respectivas por la comisión examinadora, el informe elevado a la Convención dedicábales extensos comentarios, en la sección o párrafo especial que intitulaba «Materias económicas». Remito a este importante documento al lector estudioso, porque no me es posible hacer aquí largas transcripciones; pero no debo omitir los siguientes párrafos: «Los derechos diferenciales, establecidos antes de ahora en daño de Buenos Aires, y que han hecho retroceder intensamente a las provincias del litoral, lanzando el comercio del interior por vías contrarias al interés nacional, así como las primas y favores especiales que no ha mucho se han concedido a determinadas aduanas, tienen por origen aquella omisión» (de la regla de la *uniformidad*). «Esa omisión y los actos que han sido su consecuencia, son violaciones del derecho público federal, por lo que respecta a la igualdad de los pueblos ante la ley del impuesto, considerando la aduana como fuente de rentas y no como instrumento de protección; y, por lo tanto, restablecer las dos limitaciones ya indicadas es ejercer un derecho natural, colocándolas entre las condiciones de la unión, o, en otros términos, como estipulaciones expresas del pacto federal»³⁵.

El informe aconsejaba, pues, a la Convención, adoptar los principios de la Constitución norteamericana, a este respecto, que resumía así: ①, todos los estados son *iguales* ante la ley del impuesto, como todos los ciudadanos lo son ante la ley común; ②, los derechos aduaneros son *uniformes* en todos los Estados, sin excepciones de tarifas protectoras para algunos de ellos; ③, lo son igualmente las leyes y reglamentos de comercio, sin que pueda favorecerse en especial a un puerto determinado con perjuicio de otro; ④, el poder federal no puede gravar la producción de los Estados por medio de derechos de exportación. — De estas cuatro reglas deducía las reformas que proponía la comisión examinadora a los incisos 1º y 9º del artículo 64 (hoy 67) y a los artículos 9º y 12. en esta forma:

1113. Al inciso 1º del artículo 64, que confería amplio poder al Congreso, como ya he dicho, para «legislar sobre las aduanas

(35) Public. of. citada, p. 1118.



exteriores y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas» — agregar: «los cuales serán uniformes en toda la Confederación, conforme a lo establecido en el artículo 9°».

Al artículo 9°, que prescribía que «en todo el territorio de la Confederación no habrá más aduanas que las nacionales en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso» — agregar: «que serán uniformes en toda la Confederación».—

Al inciso 9° del artículo 64, que facultaba al Congreso para «habilitar los puertos que considere convenientes y crear y suprimir aduanas» — agregar: «sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que existían en cada Provincia al tiempo de su incorporación».

Y al artículo 12, según el cual «los buques destinados de una Provincia a otra no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito» — agregar: «sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio».

1114. La Convención provincial, después de haber considerado las reformas indicadas por la comisión, en extenso debate, preséntoles, en general y en particular, su aprobación — excepto a la que se aconsejaba para el artículo 9°, — pero introdujo tres modificaciones importantes en la fórmula que la comisión había propuesto para el inciso 1° del artículo 64: una de esas modificaciones consistió en establecer, en el mismo texto, la uniformidad de las tarifas o evaluaciones aduaneras; otra en agregar que los impuestos de aduana, «así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por su justo equivalente»; y la tercera en el sentido de que el Congreso podría imponer derechos de exportación «hasta 1866», en cuya fecha cesarían como impuesto nacional. Esta última ocasionaba, naturalmente, la del correspondiente inciso del artículo 4°, en el mismo sentido.

Los derechos de exportación, por lo tanto, después de 1866 tendrían el carácter de impuestos provinciales, conforme a la doctrina que había sido sostenida en el informe de la comisión examinadora³⁶ y en el seno de la Convención por la mayoría de sus miembros. La duración temporaria de dichos derechos como impuestos nacionales fué sugerida por el convencional Mármol, por vía de

(36) Loc. cit., regla 4°.



transacción con las circunstancias penosas en que iba a encontrarse el tesoro federal: «No hallo sino un medio — decía³⁷ — de conciliar las dificultades, y es el de no derogar los derechos de exportación hasta la época en que cese la garantía del presupuesto de Buenos Aires³⁸, es decir, en 1865, en que la Provincia comenzará a concurrir a los gastos nacionales». Sarmiento indicó que este plazo de cinco años se extendiera por un año más (1866).

1115. La Convención nacional *ad hoc*, del mismo año 1860, aceptó por aclamación, como es sabido, las reformas propuestas por la Convención porteña, pero agregó al final del inciso 1° del artículo 67, en cuanto a determinar la condición definitiva de los derechos de exportación, que desde la fecha indicada tampoco existirían «como impuestos provinciales»; vale decir, que desde 1866 los derechos de exportación quedarían completamente suprimidos. El inciso 1° del artículo 67, quedó, pues, redactado en la siguiente forma: Corresponde al Congreso... «1°, Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las avaluaciones 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, hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial».

1116. Transcurridos apenas cinco años desde la reforma del 60, hechos y circunstancias apremiantes para el país y sus finanzas dieron la más completa razón a los constituyentes de 1853, que habían incluido los derechos de exportación entre los recursos del gobierno federal. El corto plazo de seis años fijado por los reformadores de 1860 para la subsistencia de dichos derechos, como impuestos nacionales, iba a vencer tan luego cuando el país se hallaba comprometido en la azarosa guerra del Paraguay, y era preciso, desde todo punto de vista que la situación se contemplara, que la Nación continuase disponiendo de aquella fuente de recursos. Convocóse, pues, por el Congreso, una Convención, para que, en este punto, restableciera el texto de 1853, facultando definitiva y exclusivamente al poder legislativo nacional para imponer los referidos derechos, cuando y en la medida que lo estimara oportuno.

(37) Sesión del 9 de mayo de 1860; public. of cit., p. 1002.

(38) Según el pacto de noviembre 10 de 1859 (art. 8°).



Como bien dijo en la cámara de diputados uno de sus miembros (sesión del 23 de mayo de 1866), «el que estaba en error en 1860 tiene que estar forzosamente en la verdad ahora; el que estaba en la verdad entonces tiene que estar hoy forzosamente en el error». En el senado se afirmó que si los derechos de exportación caducaban en 1866, como impuestos nacionales, «la República sería arruinada». La Convención suprimió del inciso 1° del artículo 67 el período final que le habían agregado las convenciones de 1860, quedando el texto, finalmente, en la forma actual, que es en sustancia la de los constituyentes del 53, en lo tocante al poder exclusivo del Congreso sobre derechos de aduana.

1117. Aplicación y doctrina del texto. — Como he dicho antes, los constituyentes de 1853 procedieron con muy exacto criterio y clara visión de los altos intereses del país al concebir y formular el sistema económico y rentístico de nuestra ley suprema. Los reformadores de 1860, cediendo más bien a exigencias de la Provincia disidente, incurrieron en el error de alterar no sólo las formas — que ello no hubiera sido tan grave — sino la esencia y los propósitos de ese régimen económico y rentístico. Las reglas imperativas de la *igualdad* y de la *uniformidad* en el sistema aduanero, por ejemplo, han obstado a que el Congreso nacional pueda aplicar su poder exclusivo de legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación conforme a la situación particular en que se encuentran algunas regiones del país — como las de la costa del Atlántico en el Sud, o las del extremo Norte, o del Occidente de la República — y con fines de fomentar su desarrollo y progreso, mediante privilegios especiales o tarifas protectoras para su comercio. Diversas iniciativas parlamentarias que han surgido de vez en cuando en ese sentido, se han estrellado contra las reglas inflexibles e inviolables de la igualdad y de la uniformidad³⁹; de las cuales resulta que el poder respectivo del Congreso encuéntrase comprimido como en el lecho de Proculo, sin aptitud para proveer a las exigencias y conveniencias reales de las distintas zonas del país, cuyo adelanto y mejoramiento interesa a todas las demás.

1118. Uno de los autores de las reformas de 1860, uno de los hombres más prominentes de aquella Convención, Vélez Sarsfield,

(39) Véase Ag. de Vedía, ob. cit., ps. 225-26; Montes de Oca, *Leciones de Derecho Constit.*, t. I, ps. 187 y sigs.



reconoció expresamente dos años después, hablando en el senado federal, que el Congreso debía tener facultad extensiva y equitativa para realizar los referidos propósitos. Tratábase de otorgar el privilegio de tarifas diferenciales en beneficio de la navegación del río Bermejo por una empresa que formaba un señor José Lavarello. Arguyóse que la Constitución lo prohibía, y entonces Vélez Sarsfield observó que « ésta, como todas las leyes, está sujeta a una regla que se llama *regla máxima*, que consiste en interpretar las leyes por su espíritu, por los propósitos, diremos así, que se tuvieron en vista al dar la ley, no por la letra material de ella »... « Es imposible, pues, que la Constitución pueda ir contra el interés primero de los pueblos, contra el interés mismo de la navegación, hasta contra el interés de crear los puertos o crear las vías (?) diremos así »... « Según la *regla máxima* de la interpretación de las leyes, no puede interpretarse la Constitución sino con arreglo a los intereses que la misma Constitución ha querido consultar »⁴⁰.

Pero esta doctrina de Vélez Sarsfield era uno de los tantos recursos ingeniosos de que acostumbraba valerse para cohonestar sus más contradictorias opiniones. Las reglas prescriptas por la Constitución, que aquél subordinaba a la *regla máxima* de que hablaba, deben ser inviolables, cualquiera sea la forma de aplicación que pueda arbitrar el legislador.

1119. Los derechos de exportación, restablecidos como impuestos nacionales por la reforma de 1866, según queda dicho, subsistieron hasta 1887, cuando los suprimió el Congreso por considerarlos perjudiciales a la riqueza madre del país, la ganadería; pero la grave crisis de 1890 impulsó al gobierno federal la necesidad de incorporarlos nuevamente a la ley de presupuesto. En 1906 fueron otra vez suprimidos, en vista de la prosperidad creciente de la Nación. Actualmente figuran en el presupuesto de recursos, desde 1917, y gravan todos los productos que salen del país al exterior.

Los economistas y los financistas miran desfavorablemente este impuesto. Es condenado en teoría y poco usado en la práctica, porque recarga el costo del artículo o producto nacional y lo coloca en situación desventajosa comparativamente con sus similares extranjeros en los mercados mundiales. « Facilitar la exportación

(40) *Diario de sesiones del Senado* (1862), p. 454 (sesión del 30 de septiembre). La ley fué vetada por el poder ejecutivo.



de productos nacionales — decía el reputado profesor J. A. Terry ⁴¹ — es fomentar por medios lícitos el desarrollo de la industria, es acrecentar la riqueza del país, y es colocar a la República en iguales o en mejores condiciones que los otros países productores de productos similares. Entre nosotros — agregaba — es tanto más indispensable toda exoneración de derechos a la exportación, cuanto que nuestros productos sufren un recargo por la carestía de nuestros transportes internos y por el alejamiento de nuestro país de los grandes mercados consumidores » ⁴².

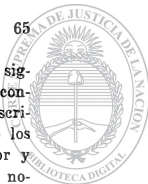
1120. Derechos de tránsito. Jurisprudencia. — Nacionalizadas las aduanas de la República y suprimidas las interiores por la Constitución de 1853, sus artículos 10 y 11, transcritos más arriba ⁴³, contribuyen a asegurar la completa realización del pensamiento primordial que inspiró a sus autores. La libertad de circulación territorial de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas de las aduanas exteriores a través de toda la República (art. 10), y la abolición de los derechos llamados de tránsito y de todos los que, con cualquiera denominación, pudieran arbitrarse por el mismo motivo de la circulación territorial (art. 11), han tenido por objetivos cardinales consolidar la unión federativa de las provincias, propender al bienestar y progreso general del país y estimular el desarrollo de las industrias nacionales y del comercio.

1121. Estos artículos 10 y 11 son complementos necesarios de los propósitos y doctrinas de la Constitución sobre el sistema aduanero que ella ha establecido, y tienen como antecedentes inmediatos los artículos 9° y 10° del pacto federal de 1831, que disponían: « Los frutos y efectos de cualquier especie que se importen o exporten del territorio o puertos de una Provincia a otra, por agua o por tierra, no pagarán más derechos que si fuesen importados por los naturales de la Provincia a donde o de donde se exportan o importan ». — « No se concederá en una Provincia derecho, gracia, privilegio o exención, a las personas y propiedades de los naturales de ella, que no se conceda a los habitantes de las

(41) *Finanzas*, Conferencias en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Bs. Aires (ed. de 1912), p. 394-395.

(42) Véase un interesante editorial de *La Prensa*, del 12 de diciembre de 1916, en el mismo sentido.

(43) Véase antes, pág. 56.



otras»⁴⁴. La política económica y comercial, diré así, que significaban estas dos disposiciones del pacto federal, fué luego confirmada en el «Acuerdo de San Nicolás», cuyo artículo 3° prescribía: «Estando previstos en el artículo 9° del tratado referido los arbitrios que deben mejorar la condición del comercio interior y recíproco de las diversas provincias argentinas; y habiéndose notado por una larga experiencia los funestos resultados que produce el sistema restrictivo seguido en algunas de ellas, queda establecido: *que los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie que pasen por todo el territorio de una Provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también en los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y que ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio*».

Habría advertido el lector que esta parte dispositiva del artículo 3° del «Acuerdo de San Nicolás» fué *textualmente* reproducida por los constituyentes del 53 en el que hoy es el artículo 11 de nuestra Constitución nacional; y tal circunstancia explicará, a la vez, por qué este último texto no suscitó debate alguno en el Congreso Constituyente, donde se sancionó sin ninguna dificultad (sesión del 24 de abril)⁴⁵.

1122. Sería superfluo hacer resaltar la grande importancia que los artículos 10 y 11 tienen en nuestro régimen político y económico. En vano la ley suprema habría abolido las aduanas provinciales que existieron en la época preconstitucional; en vano habría conferido al Congreso exclusivamente el poder conveniente de «reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí» (art. 67, inc. 12); en vano habría prohibido de modo expreso a las provincias «expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior», «establecer aduanas» y «derechos de tonelaje» (art. 108), si les hubiera permitido gravar la circulación territorial de los artículos o géneros del co-

(44) Como antecedente más remoto véanse los artículos 7° (*in fine*) y 8° del tratado cuadrilátero de 1822.

(45) El artículo 9° del Proyecto de Alberdi prescribía: «Ninguna Provincia podrá imponer derechos de tránsito ni de carácter aduanero sobre artículos de producción nacional o extranjera, que procedan o se dirijan por su territorio a otra Provincia». La Constitución norteamericana prohíbe al Congreso expresamente imponer derechos o contribuciones a los artículos importados de un Estado (art. I, secc. 9°, § 5).



mercio o los medios porque se realiza su transporte de una a otra. La libertad del comercio interprovincial e internacional hubiera quedado subordinada a las exigencias o necesidades fiscales de las provincias, cuyas angustias financieras hubiesen aguzado el ingenio de sus respectivos legisladores para obtener recursos de tan productivas fuentes y solventar así situaciones a veces apremiantes. A pesar de las prohibiciones y mandatos de la Constitución nacional, las Provincias han intentado infinidad de veces, e intentarán siempre, hacerse de recursos gravando con disimulados derechos de tránsito la circulación y el comercio interprovincial; pero la Corte Suprema, intérprete fiel de la Constitución y guardián celoso de su soberano imperio, ha mantenido, con su uniforme jurisprudencia, la eficacia real y constante de las disposiciones fundamentales que en este parágrafo comento. Podría citar aquí cincuenta o sesenta sentencias de la Corte federal que han aplicado e ilustrado los artículos 10 y 11; pero como esto ocuparía excesivo lugar en el presente capítulo, haciendo fatigosa, o quizá extenuante su lectura, voy a referirme tan sólo, por el momento, a las sentencias que han resuelto los casos más notables y fijado reglas generales de interpretación, al establecer la doctrina de dichos textos. En las notas correspondientes indicaré las concordancias de los diversos casos.

1123. Desde luego, la Corte ha confirmado plenamente el poder exclusivo del Congreso para establecer aduanas e imponer derechos a la importación y exportación de las mercaderías⁴⁶. A las provincias no ha quedado, al respecto, ningún poder remanente, y son inconstitucionales y nulas sus leyes impositivas que infrinjan las disposiciones categóricas de los artículos 10 y 11. Estos preceptos de la Constitución, concordantes con la declaración que ella hace en el artículo 9°, de que «en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso», fueron explicados luminosamente por la Corte en el que llamaré *leading case* de Pío Chiodi y otros *versus* P. Bruniard, cuya doctrina es preciso conocer.

1124. **P. Chiodi v. P. Bruniard.** — La sentencia de la Corte es de 1893 (marzo 18), y tratábase de si era inconstitucional una ley de Santa Fe que establecía un impuesto de \$ 0.10 por cada 100

(46) C. S. N., t. 3, p. 137 (D. Mendoza y Hno. v. Prov. de San Luis, 1865, y otros que luego se citarán).



kilos a toda transacción sobre trigo o lino que se efectuara en la Provincia. La Corte dijo ⁴⁷: «El artículo 9º de la Constitución contiene una declaración absoluta de principios. Para la Constitución no hay aduanas que no sean nacionales. Los puertos de la República, como las fronteras mediterráneas internacionales, no pueden abrirse al comercio de importación exterior o a la exportación sino por medio de las autoridades federales, y cualquier impuesto o gabela que pretendieran establecer las provincias para una u otra operación, sería contraria a la prescripción del citado artículo, no menos que a lo que correlativamente dispone el artículo 108. — El artículo 10 es sólo una consecuencia del anterior. En los autos se ha estudiado con detenimiento el alcance que debe darse a la palabra *circulación*, que es la clave con que debe buscarse la inteligencia que los constituyentes dieron a la cláusula que la contiene»... «Para comprender su verdadero objeto, es menester estudiar los propósitos que los constituyentes del país tuvieron en vista. Declaradas nacionales todas las aduanas de la República, quedaron de hecho y de derecho suprimidas todas las aduanas provinciales. Pero esto no bastaba a los fines de la organización nacional y era menester dejar expresamente consignado que lo que se suprimía no era sólo la aduana provincial, sino también la aduana interior, cualquiera que fuese el carácter provincial o nacional que ésta tuviera. El artículo 10 vino a proveer a esta necesidad y a este propósito político y económico, prohibiendo que en la circulación de las mercaderías dentro del territorio de la República la autoridad pudiese restablecer las aduanas interiores, que formaron parte de las antiguas instituciones argentinas. *La Nación será la única que tendrá aduanas, pero éstas serán siempre exteriores*». Analizaba en seguida la Corte los términos del artículo 10, para deducir que la libertad de circulación que garantiza «no es en manera alguna la libertad de circulación que forma la base del comercio y que tiene por fines las transacciones, actos y contratos, con el objeto de adquirir y transmitir las cosas sujetas al comercio de los hombres». Por esto declaraba que la referida ley santafecina era constitucional, pues sólo gravaba esta forma de la circulación que llamaba la Corte *circulación económica* dentro de la jurisdicción de la Provincia ^{47bis}.

(47) C. S. N., t. 51, ps. 354-359.

(47 bis) En una sentencia posterior a la que acabo de citar y transcribir la Corte desarrolló y explicó más ampliamente este mismo concepto. En el caso de Freitas y Gurgio v. Prov. de Corrientes, t. 101, p. 20 (1904), en



1125. En cuanto al artículo 11, la Corte se expresaba así, como doctrina general: « El no tiene más alcance que el de suprimir, a los efectos comerciales del tránsito, las fronteras y las jurisdicciones interprovinciales, convirtiendo a todo el país en una unidad territorial, sobre la cual puedan transitar libremente toda clase de artículos, sin poder ser gravados por impuesto alguno al pasar por las diversas provincias que atraviesan hasta llegar a su destino ».

Pero la Corte creía conveniente dejar establecido, como punto de partida, « el reconocimiento del derecho que indisputablemente tienen las provincias para gravar con impuestos todas las cosas que, incorporadas a la propiedad común de sus habitantes, forman parte de su riqueza general. Del hecho de haber declarado la Constitución la libre circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, no puede deducirse que tales efectos puedan escapar a los impuestos provinciales, *cuando pertenecieran, desde su origen, o se incorporaran después a la riqueza local, formando parte de la propiedad entregada a las transacciones del comercio* » (pág. 358 del fallo citado en este parágrafo).

1126. Reglas de la jurisprudencia federal. — En numerosísimos casos, como he dicho, la jurisprudencia ha determinado el al-

efecto, la Corte dijo: « La imposición sobre la venta de determinados objetos equivale a una imposición sobre esos objetos, y como tal no es legítima si recae sobre los que están ya en manos de los respectivos conductores para su traslado a otra Provincia o al exterior; y bajo el amparo, por consiguiente, de las cláusulas constitucionales recordadas, que los coloca en situación muy distinta de aquellos cuyo destino ulterior, simplemente posible, es la extracción o exportación, o son apropiados para estas operaciones, pero que se hallan mezclados y confundidos aun con los demás que forman la riqueza pública local, sometida sin reservas a las leyes y jurisdicción de una Provincia en su circulación territorial y económica y en los instrumentos y formalidades de efectuarla ». Esta sentencia agrega que en el caso de la citada ley santafecina, de impuestos a las ventas de trigo y lino, « se trataba de un impuesto que no se pretendió hacer efectivo en el momento de la salida de los trigos fuera de la Provincia, desde que los cobros se habían hecho a acopiadores residentes en ella, en los depósitos que tenían dentro de su jurisdicción; y la demanda fué, en lo principal, para que se declarara inconstitucional la ley provincial de 28 de noviembre de 1891 en razón de que ella podía afectar a las exportaciones, sin que se llegara hecho alguno concreto de gravamen a un acto de exportación o por causa inmediata de ella ». Otras sentencias que citaré más adelante han confirmado la misma doctrina, particularmente la recaída en el caso interesante de *J. M. Fonseca v. Prov. de Entre Ríos*, t. 127, p. 389.



cance práctico de los principios constitucionales sobre la libertad de circulación territorial y la eximición de impuestos al tránsito que pudieran obstruirla de cualquier modo. Desde los primeros tiempos la Corte Suprema ha nulificado las leyes provinciales que pudieron ocasionar aquellas consecuencias. Así, declaró inconstitucional la ley de la Provincia de San Luis, de julio 7 de 1862, que gravaba con impuestos la extracción de cueros para otra Provincia ⁴⁸. Igual pronunciamiento ocasionó una ley de la Provincia de Tucumán en 1883, la cual prescribía que toda carga de vinos en barriles o en botellas, de producción nacional, que se consignaran o vendieran para el público, pagaría doce reales fuertes por cada carga y un real fuerte por cada docena de botellas encajonadas. « Este derecho — dijo la Corte ⁴⁹ — importa un impuesto sobre artículos de producción nacional, por el hecho de introducirse de una Provincia a otra, y estando aún bajo el mismo envase y acondicionamiento en que han sido introducidos, y sin que se hayan incorporado al capital de la Provincia ».

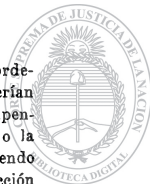
1127. Era asimismo inconstitucional, como lo declaró la Corte, la ley de 3 de marzo de 1877, de la Provincia de Entre Ríos, por cuanto imponía derechos al ganado procedente de una Provincia con destino a otra. En este caso la Corte estableció una regla o principio interesante, según el cual la denominación que la Legislatura dé al impuesto, con objeto de disimular sus verdaderos propósitos o consecuencias, no puede aducirse como defensa de su constitucionalidad: « El nombre de « impuesto de inspección de tablada » que usa la ley — dijo la Corte ⁵⁰ — no puede considerarse, con relación a los ganados que se hallan en las circunstancias expresadas (en tránsito), sino como una de las denominaciones con que los autores de la Constitución previeron que podría ser eludido el principio que sancionaban, queriendo impedirlo con marcada intención por medio de la cláusula final del artículo citado; si hubiera de estarse a la denominación y no a la realidad de las cosas, quedaría sin garantía la libre circulación de los productos nacionales por todo el territorio de la República, comprometido gravemente el comercio interprovincial y sacrificados por ese hecho los fines benéficos de la cláusula constitucional » ⁵¹.

(48) Sentencia citada en la nota 46.

(49) C. S. N., t. 26, p. 100 (J. Benci y Cía. v. A. Medina).

(50) C. S. N., t. 21, ps. 500-502 (F. López v. Prov. de Entre Ríos).

(51) Esta sentencia de la Corte, datada en octubre 11 de 1879, desautoriza completamente la doctrina que pudiera deducirse — como se ha preten-



1128. Era inconstitucional el impuesto que creaba una ordenanza de la Municipalidad de Salta, en 1880, por el cual deberían pagar un real y medio por arroba los azúcares que allí se expendieran de primera mano, «pues gravaba el primer expendio o la primera venta que se hiciera en el municipio de Salta, recayendo el impuesto, sin distinción, tanto sobre los azúcares de producción o fabricación nacional, como sobre los que hubiesen sido despachados en las aduanas exteriores; y de esta manera resultaba gravada la circulación de los azúcares inmediatamente de producidos, cuando tal circulación debe ser libre según el artículo 10 de la Constitución nacional, en el cual la palabra «circulación» no pueda estar tomada en otra acepción que en la de pasar las cosas de una mano a otra»⁵².

Lo era también un impuesto de Corrientes, de 1883, que gravaba las tropas de ganado que se formaran en la Provincia para la venta, traslación o consumo, porque afectaba la circulación y el comercio interprovincial⁵³.

1129. Con estos antecedentes jurisprudenciales, y otros que estaría demás citar, la Corte pudo dar un concepto general del poder impositivo de las provincias cuando dictó sentencia en el caso de Geddes hermanos *versus* la Provincia de Buenos Aires (1902), al declarar inconstitucional el «impuesto de guías» de esta Provincia⁵⁴: «Para los fines de la Constitución — decía la Corte después de analizar los artículos 10, 11 y 67, inciso 12 — es riqueza

dido hacer en escritos forenses algunas veces — de la sentencia recaída en el caso de M. Elhorga *v.* S. Peña (C. S. N., t. 19, ps. 86-89), cuando aquel tribunal declaró que no era contrario a la Constitución el impuesto de la Provincia de Santa Fe, llamado «de guías y marchamos» sobre los ganados, cueros y cerdas que se extrajeran fuera de la Provincia. Aunque es curioso que las dos sentencias referidas llevan la firma de José Benjamín Gorostiaga, la que cito en el texto es la valedera, por la conocida regla de que toda decisión posterior de la Corte revoca la anterior que le sea contraria, lo que se confirma por la uniformidad de la jurisprudencia sobre esta materia hasta nuestros días.

(52) C. S. N., t. 30, p. 340 (Ovejero y otros *v.* Tiseyra y Pirola).

(53) C. S. N., t. 91, p. 68 (J. O'Connor y otros *v.* Prov. de Corrientes); t. 91, p. 180 (P. C. López *v.* la misma Provincia).

(54) C. S. N., t. 95, ps. 332-36, Confr. t. 99, p. 36 («Las Palmas Produce C^o. Ltd.» *v.* la misma Provincia); t. 100, p. 318 («The River Plate Fresh Meat C^o. Ltd.» *v.* la misma); t. 102, ps. 122-27 («The Colonial South American C^o. Ltd.» *v.* la misma; t. 114, p. 287 (A. Ostendorp, Ferrer y C^o. *v.* Prov. de Córdoba).



pública imponible en cada Provincia la que no está de tránsito en la misma, ni recién importada, o corresponde a la Nación o forma parte de instituciones o empresas creadas por leyes nacionales en ejercicio de las facultades concedidas al poder federal para fomentar el progreso de la República, siendo, en consecuencia, inadmisibles cualquiera distinción que quiera hacerse en la clase de esa riqueza desde el punto de vista de su producción, distribución y consumo, fenómenos económicos estos últimos que sólo corresponde sean examinados para el objeto de determinar el momento en que los valores importados a una Provincia se incorporan a la producción local ».

1130. Es la circulación interprovincial y el comercio entre dos o más Provincias lo que la Constitución coloca fuera del alcance del poder impositivo de las mismas. Pero éstas pueden constitucionalmente legislar sobre su comercio puramente *interno*, que se realiza dentro de sus límites jurisdiccionales — como se explicará al estudiar el inciso 12 del artículo 67 y su concordante el inciso 3º del artículo 108; — y también pueden crear sobre el mismo comercio interno y la circulación local los impuestos que consideren convenientes. En lo tocante al orden interprovincial los principios y disposiciones de la Constitución federal son inflexibles y terminantes.

Así, además de la jurisprudencia establecida en los casos anteriormente citados, la Corte Suprema ha reafirmado sus doctrinas en muchos otros más. Declaró inconstitucional, por ejemplo, una ley de la Provincia de Buenos Aires, de 1904, denominada « ley de impuesto a la producción », en cuanto prescribía el pago del mismo antes de mover el producto del lugar de producción o depósito, cualquiera fuere el lugar de su destino, y aún en el caso de hacerse la extracción a nombre del dueño del producto⁵⁵. Porque, como ha dicho la Corte en otra sentencia⁵⁶, siempre « son contrarios al artículo 10 y correlativos de la Constitución nacional los impuestos locales exigidos con motivo u ocasión de la extracción de valores de una Provincia para otra, para la capital o para el exterior, sea cual fuere el nombre que se les dé, y aún cuando las leyes respectivas no hagan distinción entre comercio interno y ex-

(55) C. S. N., t. 103, ps. 366-72 (J. M. Altolaquirre v. Prov. de Bs. Aires); en el mismo tomo, p. 393 (J. Angaut v. la misma Prov.); y pág. 297 (B. de Irigoyen v. dicha Prov.); t. 105, p. 293 (Albo y Kehr v. Prov. de Bs. Aires); t. 106, p. 298 (P. Bancelona v. la misma).

(56) C. S. N., t. 106, p. 111 (A. Ostendorp v. Prov. de Córdoba).



terior o interprovincial, pues la garantía en obsequio de la libertad de comercio es general y no se limita a determinadas maneras de gravarlo o restringirlo ».

1131. Estas doctrinas de la jurisprudencia han sido constantemente confirmadas por la Corte, hasta nuestros días; y aunque las provincias han ideado con empeño diferentes fórmulas impositivas para eludir el cumplimiento de las disposiciones constitucionales que aquí estudio, el alto tribunal federal las ha salvado incólumes de tales violaciones. La Legislatura de Entre Ríos, por ejemplo, bajo el título de « ley de tabladas », sancionó un impuesto sobre la extracción de ganados o sus productos de la campaña, « por razón de venta o negocio », abiertamente contrario al espíritu y al texto de los artículos 10, 11 y 67, inciso 12, de la Constitución nacional. Aplicado el impuesto en casos de extracción de los ganados hacia fuera de la Provincia, promovióse la cuestión de su inconstitucionalidad, y la Corte, pronunciándose en este sentido, dijo⁵⁷: « Según antecedentes de jurisprudencia dignos de consideración se califican como derechos a la exportación los establecidos como requisitos para efectuarla o los cobrados por razón de ella (t. 100, p. 364); y aún cuando se pretende que lo cobrado al actor es a la venta o negocio, y una multa equivalente por haber intentado eludirlo, lo que es indiferente como distinción legal para determinar su verdadero carácter (t. 114, p. 287), es bastante considerar que el traslado sin gravamen sólo se autoriza cuando el propietario se obliga a volver las haciendas al territorio de la Provincia y previo afianzamiento⁵⁸, lo que importa en definitiva que si bien la ley grava con impuesto la venta o negocio, las haciendas no pueden ser extraídas de la Provincia sin el pago del impuesto o sin la garantía equivalente, y prescindiendo de toda comprobación sobre si hubo o no venta o negocio. Las provincias pueden gravar el acto directo de la venta de sus productos en el momento en que la transacción se celebra, como un acto de comercio interno, pero no cuando la extracción del producto se efectúa a nombre del dueño mismo y sin que medie transacción alguna (t. 100, p. 364), sin que valga a desvirtuar esta consideración la circunstancia de que las haciendas se presumen negociadas o vendidas cuando no se reintegran al territorio de la Provincia en un plazo dado, porque el acto sus-

(57) C. S. N., t. 127, p. 383-90 (J. M. Fonseca v. Prov. de Entre Ríos).

(58) Así la establecía la ley cuya parte se impugnaba como inconstitucional ante la Corte.



ceptible de gravamen puede no existir, o haberse realizado fuera de su territorio y de consiguiente fuera del alcance de su potestad impositiva ».

1132. West India Oil Company v. Provincia de Buenos Aires. — La Corte Suprema declaró en 1928 que era inconstitucional el impuesto establecido por la Legislatura de Buenos Aires sobre el capital en giro en cuanto su aplicación a aquella compañía, según las circunstancias del caso, importaba gravar el tránsito de mercaderías (petróleo y sus derivados) que salían fuera de la Provincia expedidas desde sus depósitos en Campana, localidad situada dentro de la misma Provincia. Un artículo de la ley impositiva (el 5º) grava con un porcentaje que debe establecerse por cada mil quinientos pesos y que se percibirá sobre el monto total realizado durante los doce meses anteriores a la declaración escrita que los comerciantes e industriales deben presentar a la dirección general de rentas, determinándose así el monto de las operaciones realizadas al efecto de la aplicación del impuesto. La compañía actora sostuvo que la imposición debía limitarse al monto de las operaciones realizadas con destino a la Provincia, exclusivamente; pero el fisco provincial entendió que podía gravarse el total de las operaciones de venta realizadas, para dentro o fuera de la Provincia. La Corte declaró que el impuesto cobrado a la compañía, en las condiciones a que se refería la controversia judicial, era violatorio de la Constitución nacional, y que, en consecuencia, la Provincia debía devolver a la actora, dentro de treinta días, la suma demandada con sus intereses a estilo de Banco.

« Está fuera de discusión — dijo el alto tribunal en su sentencia ⁵⁹ — por tratarse de un asunto resuelto definitivamente por la jurisprudencia, la facultad de las provincias para gravar con impuestos todo artículo de producción territorial y todo otro no exceptuado, que, procedente del exterior o de otras provincias, se haya incorporado a su propia riqueza general y sea materia de transacciones dentro de su jurisdicción, no habiendo delegado los estados autónomos dicha facultad en el gobierno federal (arts. 104 y 107 de la Const. nacional; fallos, tomo 125, pág. 333, entre muchos otros); y está igualmente resuelto que los estados particulares no pueden crear gravámenes, de especie alguna, que directa ni indirectamente signifiquen un impuesto al tránsito de las

(59) C. S. N., t. 151, págs. 92 a 103.



mercaderías por el hecho de cruzar su territorio: « El sistema de la Constitución nacional ha sido, en materia de circulación territorial y de comercio interprovincial, el de hacer un sólo territorio para un sólo pueblo » (fallos, tomo 149, pág. 137). Aún cuando del texto de la ley impugnada no se desprende el propósito de gravar directamente las mercaderías del caso en tránsito por la Provincia, del propio mecanismo de aquélla y de su aplicación misma resulta gravada de hecho la circulación territorial y el comercio interprovincial. De la combinación de los artículos transcritos se infiere que el impuesto sobre los depósitos o a'macenes de petróleo y sus derivados debe percibirse sobre las ventas de estos productos, se realicen o no éstas dentro de la Provincia. La última cláusula aludida quiere decir que dichas ventas son gravadas, se realicen dentro o fuera de la Provincia, pues de otro modo ella no tendría sentido práctico si pudiera referirse a un impuesto sobre las ventas aplicable a un depósito que no vende. Es así como se ha entendido por la dirección general de rentas de la Provincia, estableciendo el monto del capital en giro de la actora, comprendidas las ventas realizadas fuera de la Provincia y con destino exterior.

« En consecuencia, es pertinente reproducir aquí la última sentencia de esta Corte dictada en caso semejante al de autos, y que resuelve la cuestión de derecho que aquellos hechos plantean: « Es de consideración elemental, dijo la Corte, que al legislar la Provincia de Buenos Aires en los términos de la cláusula referida (idéntica a la del caso), gravando operaciones realizadas fuera de su territorio, actúa más allá de su potestad jurisdiccional, invade otras jurisdicciones, afecta la circulación territorial de sus productos, dicta reglas al comercio interprovincial; y la jurisprudencia de esta Corte ha consagrado en numerosos fallos que el impuesto establecido por una Provincia sobre productos que son objeto de venta o negocio, fuera de la jurisdicción de la misma, es violatorio de la Constitución » (artículo 9, 10, 11, 67, inc. 12 y 108 de la Constit. nacional; fallos, tomo 134, págs. 259 y 267, entre otros).

« Estos principios son estrictamente aplicables al *sub lite*, toda vez que se trata de la ilegalidad de un impuesto provincial que comprende las operaciones de venta que la West India realiza fuera de la Provincia y que grava productos que salen fuera de su territorio, ya que un impuesto local sobre las ventas equivale a una imposición sobre los objetos vendidos, no pudiéndose decir, por tanto, que aquél se refiere a actos de comercio interno, sujetos a los



gravámenes que las provincias están facultadas para crear dentro de su propia capacidad política (artículo 104 y 107 de la Constitución; fallos, tomos 51, pág. 349; tomo 101, pág. 8)».

1133. Tales son los principios y las doctrinas de la jurisprudencia federal, y los casos más notables que han dado oportunidad a la Corte para interpretar los artículos de la Constitución que complementan el concepto de su sistema aduanero y la efectividad de sus propósitos fundamentales de garantizar la libertad de la circulación territorial y del comercio interprovincial. En la tercera parte de esta obra citaré la jurisprudencia que concierne especialmente al poder impositivo de las provincias y su legítima extensión. Basta decir, por ahora, que ellas conservan el poder inherente a su autonomía constitucional de legislar sobre su comercio *interno* y de gravarlo con los impuestos de que han menester para desarrollar su propia vida dentro de los justos medios y recursos que su riqueza pública tolere. Subordinándose a las restricciones y prohibiciones de la Constitución federal, examinadas en las precedentes páginas, los estados locales de la Nación pueden hacer pleno uso de su poder impositivo. Las disposiciones de nuestra ley suprema acerca del análogo poder que corresponde al Congreso nacional (art. 67, inc. 1° y 2°) no importan una limitación a los derechos de las provincias de crear impuestos y contribuciones que la misma Constitución les acuerda, sino que contienen las reglas y preceptos relativos al sistema impositivo que la Nación, por medio del Congreso, debe poner en práctica para los fines generales del gobierno ^{59 bis}.

En dos palabras, la regla general es que las provincias no pueden crear impuesto alguno que afecte, limite u obstruya la circulación territorial interprovincial o el comercio de igual naturaleza; pero pueden gravar la circulación y su comercio puramente *internos* ⁶⁰.

1134. Venta o locación de tierras de propiedad nacional.— El segundo de los recursos que contribuyen a formar el tesoro fede-

(59 bis) C. S. N., t. 105, p. 71 (M. Faramiñán v. Municip. de La Plata).

(60) C. S. N., t. 51, ps. 354-59 (P. Chiodi v. P. Bruniard); t. 10 p. 74 R. Anzoategui v. Z. Tedín); t. 16, p. 296 (F. de las Carreras v. Prov. de Corrientes); t. 20, p. 308 (F. Arias v. Prov. de Entre Ríos); t. 31, p. 82 («Abastecedores de Tucumán» v. Municipalidad de la misma); t. 95, p. 327 (Geddes Hnos. v. Prov. de B. Aires); t. 113, p. 64 (F. Abella y otros v. la misma Provincia).



ral, según el artículo 4° de la Constitución, es el producto «de la venta o locación de tierras de propiedad nacional». Toda la explicación que sobre este particular se dió en el Congreso Constituyente, fué la observación del convencional Gorostiaga, como miembro informante de la comisión que había preparado el proyecto. Este dijo: «por ahora, es un recurso químérico, pues por muchos años las tierras de propiedad pública nacional no tendrán valor alguno, por falta de compradores y locatarios»⁶¹. El inciso 4° del artículo 67, que autoriza al Congreso para «disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional», no ocasionó debate ni explicación alguna en el seno de la Constituyente de 1853. El informe de la comisión examinadora de 1860 limitábase a expresar que «la Nación jamás tuvo tierras públicas, después de la revolución; la única ley sobre la materia — agregaba — dictada por uno de los congresos nacionales, fué sólo aplicable a la frontera de Buenos Aires». Referíase la comisión, sin duda, a la ley de 1826, conocida con el nombre de «ley de enfiteúsis».

Fué en aquella época cuando se trató a fondo la cuestión de las tierras públicas nacionales desde el punto de vista del derecho constitucional del país. Este aspecto del asunto es el que únicamente interesa considerar en la presente obra, pues los puntos de vista económico y fiscal corresponden a las ciencias respectivas, la economía política y las finanzas.

1135. Ante todo, es preciso destacar el concepto constitucional del inciso 4° del artículo 67, que concreta y claramente se refiere a «las tierras de propiedad nacional», excluyendo del radio de acción del Congreso las tierras que son del dominio provincial, o sea de cada una de las provincias exclusivamente. El concepto de la Constitución, a este respecto, es, pues, completamente diverso al que prevaleció, a pesar de una tenaz oposición, en el Congreso Constituyente de 1826. Es oportuno recordar aquí este antecedente.

Al discutirse en la sesión del 14 de febrero de 1826 un proyecto del poder ejecutivo sobre consolidación de la deuda nacional⁶², que hipotecaba especialmente al pago del capital e intereses de aquélla «las tierras y demás bienes inmuebles de propiedad pública», y que prohibía por consiguiente su enajenación, plan-

(61) *Conv. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 308.

(62) Public. of. citada, p. 1116.

(63) Había sido propuesto en octubre del año anterior por el Gobernador de Buenos Aires, Las Heras, como encargado provisoriamente del ejecutivo nacional.



teóse como cuestión previa y fundamental la de determinar el carácter nacional o provincial de las tierras públicas. Suscitóse un gran debate, en el que se destacó la noble figura parlamentaria de Manuel Moreno, *leader* del partido federalista en el Congreso general de 1826⁶⁴. Moreno sostuvo la doctrina de que las tierras públicas existentes en el territorio de las Provincias Unidas eran propiedad exclusiva de las mismas, y que, por lo tanto, el Congreso Constituyente, cuyos poderes estaban especificados y limitados por la «ley fundamental» de 1825, no podía disponer de ellas sin el consentimiento de dichas provincias. «Es necesario — decía — el consentimiento de las provincias, porque es una propiedad en que han fundado una gran parte de su patrimonio y rentas, y porque esta propiedad no sólo va a salir de sus manos, sino que aún antes de que ella pueda ser aplicada al servicio nacional va a quedar inútil para el servicio de las provincias, a quienes pertenecen las tierras, porque mientras la deuda pública sea reconocida y liquidada ellas van a quedar sin tener uso ninguno más que aquel pequeño cultivo que se les suministre»⁶⁵. Apoyábase en el ejemplo de Estados Unidos, «para que no se crea — decía — que es una cuestión que suscita el solo informe y débiles luces del diputado que habla». «Allí sucedió — agregaba — que los diferentes estados que formaban la unión, o provincias, así como en este momento lo son las nuestras, aquellas tierras públicas y bienes inmuebles de dentro del territorio de cada Estado pertenecían al Estado en particular, y jamás el Congreso general de aquél país ha tenido el dominio de las tierras».

1136. En la sesión siguiente (15 de febrero), el ministro de gobierno de la presidencia intentó destruir la argumentación del diputado Moreno, procurando demostrar al ministro la tesis de que el Congreso general podía disponer de las tierras públicas de las provincias a los fines de la garantía de la consolidación de la deuda nacional externa. Tan lejos llevaba al ministro su hábil dialéctica que se animó a aventurar esta proposición: «Un Congreso Constituyente es necesario que obre sin trabas, con una casi omnipotencia para organizar el país»⁶⁶. Ya he demostrado en la primera parte de esta obra que este fué el plano inclinado por donde res-

(64) Véase tomo I, ps. 120-121, de esta obra.

(65) *Trabajos legislativos de las primeras Asambleas Argentinas*, por U. Frías, t. III, p. 254.

(66) Colección citada, t. III, p. 258.



baló hasta su ruidoso y lamentable fracaso la mayoría unitaria del Congreso de 1826.

El ministro de gobierno hacía su discurso sobre la base falsa de un sofisma: todas las tierras públicas existentes en el territorio nacional habían pertenecido a la soberanía del monarca español, y caducada ésta pasaron al patrimonio común de la Nación; luego, las provincias no tenían particulares derechos sobre ellas que se debieran respetar, y el Congreso general Constituyente podía disponer de ellas aún antes de sancionarse la Constitución. Pero el diputado Moreno replicaba: «Esta soberanía estaba concentrada en un punto bajo el gobierno general; pero esta soberanía se subdividió después en las provincias; esto es preciso conocerlo»... «el hecho es que cada Provincia quedó en uso completo de su soberanía, de toda aquella soberanía que antes estaba en el Estado general, respecto de aquella que antes había tenido el gobierno español en nuestro territorio. Ahora bien, ¿cómo podrá dudarse, entonces, que las tierras públicas del territorio de cada Provincia, que antes pertenecían a la soberanía del gobierno español, son de las provincias que ejercen la soberanía ordinaria y extraordinaria (constituyente) — si conviene usar esta distinción — pero, en fin, que han usado de la soberanía de aquel territorio?»⁶⁷.

1137. En cuanto a las atribuciones que a este respecto se afirmaba que correspondían al Congreso, así como acerca de sus poderes en general, Moreno preguntaba: «¿Y no es claro que si las provincias han dicho: hasta allí y nada más, como el Creador dijo a Adán: «Gozarás de todo el Paraíso, menos de este árbol», no es cierto que hay una prohibición, y que no podemos tocar este punto sin degradar el carácter con que hemos venido aquí, sin atropellar la base con que nos han enviado, cual es la de respetar la propiedad de los pueblos?». — Referíase Moreno a las disposiciones expresas de la ley fundamental de 1825 que aseguraban la existencia y el goce efectivo de todas las instituciones provinciales. Pero su sólida argumentación fué aniquilada por el peso irresistible de la mayoría del Congreso, que votó la ley en el sentido propuesto por el poder ejecutivo, por 26 votos contra 5⁶⁸. La doctrina desarrollada por Moreno en el Congreso de 1826 quedó, entre tanto, como antecedente autorizado en esta materia, y tan fué así que los constituyentes de 1853, al redactar el inciso 4° del

(67) Colección citada, t. III, p. 262.

(68) Colección citada, t. III, p. 275.



artículo 67 que determina el poder del Congreso legislativo ordinario sobre tierras públicas «de propiedad nacional», dejaron expresamente a salvo el poder de las provincias sobre las tierras que por derecho histórico les pertenecen, como lo confirma el artículo 107, cuando menciona la facultad de aquéllas para promover «la colonización de tierras de propiedad provincial... por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios».

1138. Son, pues, tierras públicas de propiedad nacional en el concepto de la Constitución, aquellas que quedan fuera de los límites fijados a las provincias; o sea las que forman los que llamamos «territorios nacionales» (art. 67, inc. 14).

Por lo demás, el poder del Congreso nacional es amplio y puede ser ejercido en cualquiera de las formas que el inciso indica. Pero la historia de nuestra legislación sobre tierras públicas, conforme con los antecedentes y condiciones del país, con sus intereses sociales y económicos, muestra que no ha sido nunca, ni puede ser ahora, inspirada sólo por el propósito fiscal a que parecería referirse el artículo 4° de la Constitución; esto es, que el ejercicio de este poder del Congreso no puede tener en mira el objetivo de que las tierras públicas de propiedad nacional sean fuente de recursos fiscales. Un elevado propósito *económico* es el que informa las leyes correspondientes; y bien se ha dicho que «un gobierno que dispusiera de la tierra pública guiado únicamente por la necesidad del erario, cometería un delito de lesa patria, con especialidad en nuestro país, nuevo, pobre y despobado... El propósito dominante en nuestra legislación ha sido el de poblar nuestra tierra, en lucha con el desierto y con el indio. Gobernar es poblar, se dijo, como programa de gobierno»⁶⁹.

1139. Otro texto de la ley suprema, el inciso 16 del artículo 67 (que faculta al Congreso para «promover la inmigración» y «la colonización de tierras de propiedad nacional»), complementa y califica mejor que el precitado artículo 4° el poder del cuerpo legislativo federal para disponer del uso y de la enajenación de dichas tierras, en el sentido de la realización de ese propósito económico.

En fin, si bien el Congreso puede dar preferencia en la legislación respectiva a una u otra forma de las indicadas en el inciso 4° del artículo 67, los más reputados autores propician el sistema de la enajenación. Así lo aconsejaba Alberdi al comentar esta

(69) J. A. Terry, obra citada, p. 194.



atribución del Congreso, « en el interés del tesoro público como en el de la riqueza general y de la población del país ». « Nuestra aversión a la venta de los baldíos — agregaba — es uno de los errores económicos más contrarios al progreso material de estos países » ⁷⁰.

Y el doctor Nicolás Avellaneda, reconocida autoridad en esta materia, decía ⁷¹: « El arrendamiento enerva las facultades del hombre y esteriliza el poder productivo del suelo; y es necesario, por lo tanto, proscribirlo de nuestras leyes sobre la tierra pública, en interés de su cultivo, de las instituciones libres y de la población, que no se arraiga, porque sólo la propiedad produce « ese amor de la tierra que hace pasar al objeto poseído alguna cosa del pensamiento y del alma del propietario » (Vacherot). La ley agraria argentina, provincial o nacional, no puede emplear cuerdamente otro régimen para la colonización de la tierra que el de la propiedad por la venta ».

1140. Renta de correos. — Según el artículo 4º de la Constitución la « renta de correos » es otro de los recursos que contribuyen a la formación del tesoro nacional. Tampoco cifraban muchas esperanzas en este recurso fiscal los constituyentes del 53, pues, como observaba Gorostiaga en la sesión del 22 de abril, « en lugar de un recurso que produjese algo a la Nación, le demandaría considerables gastos en el sostén de postas y mejoras, y aún construcción de caminos ». La previsión de Gorostiaga se ha cumplido.

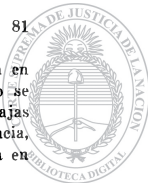
En el curso de los años transcurridos desde entonces, la renta de correos no ha llegado a ser un recurso para el gobierno federal. El presupuesto de 1918 calculaba en doce millones de pesos nacionales su producido, y el de los telégrafos en cuatro millones y medio; pero los gastos correspondientes ascendían a 22.000.000.

Por lo demás, la renta de correos es la equitativa y necesaria retribución que el pueblo debe al Estado por un servicio público que éste ha monopolizado en virtud de fundamentales razones de bienestar colectivo.

1141. El monopolio de este servicio por el Estado, en efecto, susténtase en el hecho de que sólo él puede realizarlo con eficacia y conveniencias generales, como la experiencia universal lo ha demos-

(70) *Sistema económico y rentístico*, 3ª parte, cap. IV, § 2º.

(71) *Estudio sobre las leyes de tierras públicas* (ed. «Biblioteca Argentina»), ps. 223-24.



trado. El correo es un importante instrumento de vinculación en la vida social y un imprescindible factor del comercio, y no se discute que el Estado ofrece sobre la empresa particular ventajas evidentes: mayor seguridad e inviolabilidad de la correspondencia, servicio más amplio, más periódico y más fijo, mayor baratura en las tarifas ⁷².

La importancia de este servicio público exprésala la misma Constitución, al conferir al Congreso la facultad de «arreglar y establecer las postas y correos generales de la Nación» (art. 67, inc. 13). Más adelante analizaré esta atribución legislativa, pero es conveniente ahora hacer notar que al ponerla en acción el Congreso, para prescribir la reglamentación orgánica de los correos nacionales, como cuando determina los recursos que éstos pueden producir al tesoro federal, debe preferirse el interés público al mero interés fiscal; porque «si bien es cierto que el Estado tiene el derecho de ser remunerado por estos servicios en relación a sus gastos, no es menos evidente que es preferible sufrir alguna pérdida a limitar la comunicación epistolar o telegráfica con tarifas altas. La carta y el telegrama son vehículos del comercio, y son causas de cultura y de confraternidad entre los habitantes de un país» ⁷³.

1142. Contribuciones. — El inciso del artículo 4º de la Constitución que se refiere a las contribuciones nacionales, como recursos del tesoro federal, es el que requiere más extensos y prolijos comentarios, porque en materia de impuestos, según la naturaleza de nuestro régimen político, hay coexistencia de poderes entre la Nación y las provincias autónomas. Como lo ha establecido la Corte Suprema ⁷⁴, las disposiciones constitucionales respecto de los poderes impositivos del Congreso «no importan una limitación de los derechos de crear impuestos y contribuciones que la misma Constitución reconoce a las provincias, sino que contienen las reglas y preceptos relativos al sistema impositivo que la Nación, por medio del Congreso, debe poner en práctica para los fines generales del gobierno». Necesariamente debíase admitir esta coexistencia de poderes impositivos en nuestro régimen político, porque mediante ellos debe proveerse al sostenimiento de dos órdenes de go-

(72) J. A. Terry, obra citada, p. 265.

(73) Terry, ob. y lug. cit.

(74) C. S. N., t. 105, p. 71 (F. Faramiñán v. Municip. de La Plata).



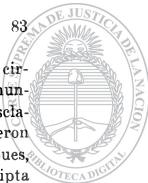
bierno, independientes dentro de sus propias esferas: el de la Nación y los de las provincias.

De ahí resulta, naturalmente, una gran dificultad para deslindar unos de otros, y evitar así la superposición de las contribuciones, pues esto es inconveniente para el país, aparte de que importa esa superposición una causa evidente de graves entorpecimientos para el bienestar y el progreso del pueblo. Hubo de ser, pues, tarea asaz difícil para los constituyentes de 1853 determinar en el texto de la ley suprema las «contribuciones», que, además de los derechos aduaneros mencionados en el primer inciso del artículo 4º, podría crear el Congreso de la Nación como recursos del gobierno federal. Ya he dicho antes que los reformadores de 1860 tributaron espontáneo homenaje a la sabiduría y previsión con que procedieron los padres de la Constitución en esta ardua materia. «Las dificultades con que esos legisladores (los de 1853) tenían que luchar —decía el informe de la comisión revisora del 60— y la adopción juiciosa que hicieron del modelo norteamericano, hace honor a sus trabajos».

El artículo 4º de la Constitución, en el inciso correspondiente al asunto de que aquí me ocupo, prescribe que el tesoro nacional se formará también... «de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general». El inciso 2º del artículo 67, por otra parte, dice que corresponde al Congreso «... 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». Estas dos cláusulas fueron sancionadas por el Congreso Constituyente sin que suscitaran discusiones importantes.

1143. La comisión de negocios constitucionales que redactó el proyecto había expresado así en su informe general: «La comisión confía en que vuestra honorabilidad hallará acertada la elección que se ha hecho de los ramos que han de formar el tesoro nacional, los cuales se reducen, casi exclusivamente, a las contribuciones indirectas de origen aduanero, y al producto que proporcionan las tierras de propiedad nacional».

Gorostiaga, como miembro informante de dicha comisión, explicó después, en la sesión del 22 de abril, ese inciso del artículo 4º con las siguientes palabras: «siendo el segundo, *de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general*, uno de los recursos que quedaba a las



provincias, era natural que no se echase mano de él sino en circunstancias muy excepcionales »⁷⁵. Ni una palabra más pronunció el miembro informante de la comisión para ampliar y esclarecer esta demasiado sucinta y equívoca explicación. Nada dijeron al respecto los demás convencionales. Todo lo que quedó, pues, como lacónica explicación auténtica de la cláusula pretranscripta del artículo 4° fueron las cuatro palabras del miembro informante, en la sesión del 22 de abril, esto es, el día antes de ser aprobada por el Congreso Constituyente. En la Convención del 60 esta cláusula no fué objeto de reforma, y no ocasionó, por consiguiente, debate alguno que pudiera iluminarla.

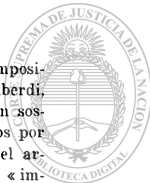
1144. *¿Cuáles son las « demás contribuciones » a que se refiere el artículo 4°? — ¿Cuáles son las que quedan a las provincias? — ¿Cuál es, en fin, la regla constitucional para resolver un conflicto de atribuciones concurrentes, en caso de coexistencia o superposición de contribuciones nacionales y provinciales?* Estas cuestiones han sido y son cada día discutidas con grande interés doctrinario y práctico por los escritores de derecho constitucional y por los financistas, porque conciernen esencialmente al orden político y al orden económico de la Nación. Para estudiarlas aquí debidamente es preciso comenzar por definir y clasificar las contribuciones o impuestos conocidos en la ciencia financiera.

Divídense los impuestos en *directos e indirectos*. Según R. Stourm, en su reputada obra⁷⁶, « por contribución directa se entienden toda imposición que es puesta directamente sobre las personas y sobre las propiedades, que se percibe en virtud de listas nominativas y que pasa inmediatamente del contribuyente cotizado al agente encargado de percibir las ». « Los impuestos indirectos — agrega el mismo autor — son así llamados porque, en lugar de ser establecidos directa y nominativamente sobre las personas, ellos reposan, en general, sobre los objetos de consumo o sobre los servicios prestados, y no son, desde luego, sino indirectamente pagados por aquellos que quieren consumir las cosas o usar de los servicios gravados con el impuesto ».

1145. No se puede afirmar, claro está, que los autores de la Constitución tuvieran los mismos conceptos que dejo transcritos, para definir y clasificar los impuestos o contribuciones del sistema rentístico nacional; pero es indiscutible que sabían bien distinguir

(75) *Conv. Nac. de 1898 y anteced.* (publ. of. cit.), p. 308.

(76) *Systèmes généraux d'impôts* (Paris, 1905), p. 301.



unos de otros. Desecharon, en este punto de los poderes impositivos del Congreso, la fórmula imprecisa del proyecto de Alberdi, cuyo artículo 8° decía: « Los gastos de la Confederación serán sostenidos por un tesoro federal creado con impuestos soportados por todas las provincias », con el cual concordaba el inciso 3° del artículo 69, del mismo proyecto, facultando al Congreso para « imponer y suprimir contribuciones y reglar su cobro y distribución ». Pero no obstante este rechazo del texto de Alberdi, los constituyentes del 53 poseían conocimientos o nociones de la ciencia financiera sobre este particular, tan completos como los que aquél expresara en su obra *Sistema económico y rentístico de la Confederación*, a la que debe acudirse siempre al estudiar esta parte de la Constitución.

Y bien; comentando Alberdi en dicha obra el inciso del artículo 4° (« las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general ») expresábase así: « Son muchos los medios que pueden emplearse a este respecto (para la creación de impuestos); pero todos ellos se reducen a dos. O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta o bien se le exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre ni mencionar su persona. Lo primero es la *contribución directa*, lo otro es llamado *contribución indirecta*. La Constitución argentina admite éstos dos métodos de exigir el pago de la contribución; pero se muestra inclinada al último, que sin duda alguna es más conforme a sus principios, a los intereses que ella tiene en vista y a las circunstancias presentes del pueblo de la Confederación Argentina »... « No sucede lo mismo con las *contribuciones directas*. La Constitución sólo las admite en el carácter de *contribuciones extraordinarias* » ⁷⁷.

1146. Incúrrase, pues, en grave error cuando se pretende que el artículo 4°, al mencionar « las demás contribuciones », etc., se refiere a las enunciadas en el inciso 2° del artículo 67 (contribuciones directas), como lo sostiene, entre otros, un conocido comentarista de la Constitución ⁷⁸. No se concibe que los constituyentes confundieran conceptos bien definidos en su época, que ellos no podían ignorar. Además, creo que es incontrovertible la verdad de este argumento: si el artículo 4° únicamente se refiriese a las contribuciones expresadas en el inciso 2° del artículo 67, los au-

(77) *Sistema económico y rentístico* (en la edición de 1858, t. III, p. 636).

(78) Ag. de Vedia, ob. cit., p. 49.



tores de nuestra ley suprema habrían cometido, sin duda alguna, la imperdonable y desventurada ligereza de privar al gobierno federal del poder necesario para establecer otras contribuciones que los derechos de importación y exportación, y algunas otra de orden aduanero; porque si se admite que los impuestos indirectos (especialmente los impuestos al consumo) fueron dejados exclusivamente a las provincias, no quedarían a la Nación más que dichos derechos aduaneros, pues las contribuciones directas de carácter nacional sólo pueden ser creadas « por tiempo determinado », cuando « la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exija » (art. 67, inc. 2°). En otras palabras: el poder federal de contribución, en cuanto a la formación del tesoro nacional y al cumplimiento de los fines de la Constitución, habría sido encerrado en un círculo de hierro; habría sido un poder ficticio, quimérico. Pero no es así. El artículo 4°, al enumerar « las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso », entre los recursos del tesoro federal, alude a otro género de impuestos, *y no a las contribuciones directas* del inciso 2° del artículo 67, que son recursos ordinarios de las provincias y, de los cuales la Nación sólo puede echar mano en las circunstancias que este inciso prevé y determina claramente.

1147. Conviene, desde luego, y antes de continuar la demostración de mi tesis, transcribir aquí la parte modular del comentario de Alberdi a este respecto. Decía el citado publicista: « Los recursos provinciales delegados al tesoro federal están designados por el artículo 4° de la Constitución, que hemos transcripto más arriba. De éstos hay unos que se han delegado de un modo absoluto y sin reserva. Tales son el producto de aduanas, de la renta de correos, de los derechos de tonelaje, de la amonedación (art. 9, 10, 11 y 105 — ahora 108). *Otros se han delegado a medias*, y son, por ejemplo: la *venta* y locación de tierras públicas, las contribuciones directas e *indirectas*, y el crédito (art. 4° y 105). Otros recursos provinciales no se han delegado al tesoro nacional, de ningún modo. Tales son: los tesoros o huacas, los bienes mostrencos, los bienes intestados, los bienes y recursos municipales, etc. (arts. 4° y 105 combinados con el art. 101 — ahora 104) »... « En los impuestos de la primera y última de estas tres divisiones no puede haber conflicto entre el poder provincial y el poder nacional de imposición. La dificultad puede ocurrir en los impuestos de la segunda división, *que según la Constitución pueden ser establecidos por la Provincia y por la Confederación*. La regla



de solución de esta dificultad para cada vez que ocurra, está trazada por la Constitución misma, y es muy sencilla: el impuesto provincial cede al impuesto nacional, por la siguiente regla... el artículo 31, etc.» ^{78 bis}.

Como se acaba de ver, es *concurrente* según Alberdi el poder nacional con los poderes provinciales para establecer *contribuciones indirectas*, y es a éstas que se refiere el artículo 4° de la Constitución. Los constituyentes, pues, no confundieron conceptos financieros bien conocidos en su época, y los aplicaron con sabiduría y relativa previsión.

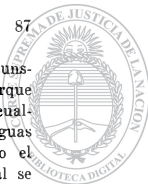
1148. Contribuciones indirectas. Impuestos al consumo. — El error de los que sostienen que el artículo 4° de la Constitución alude a las « contribuciones directas » del inciso 2°, artículo 67, proviene, seguramente, de una interpretación equivocada de las cuatro palabras que, informando verbalmente aquel primer artículo, pronunció el convencional Gorostiaga en la citada sesión del 22 de abril, y que he transcripto anteriormente ⁷⁹. Mejor y con más claridad que Gorostiaga — cuyas palabras en la sesión del 22 de abril adolecen de cierta ambigüedad, por deficiencia de las actas del Congreso — el asunto de que me ocupo fué explicado en su informe escrito por la comisión redactora del proyecto de Constitución: « Bien conocerá V. II. — decía este documento — que las contribuciones directas con que el gobierno federal puede gravar a la Nación, no serán impuestas sino en aquellos casos en que la existencia independiente del pueblo esté en peligro, o cuando la opinión se adelante a ofrecer lo que una palpable utilidad llegase a exigir. Porque en este como en cualquier otro acto del gobierno creado por el proyecto, es preciso contar con que las personas que lo componen en el Congreso y al frente de los demás poderes son argentinos, conocen las necesidades del país, y están más que nadie interesados en no romper la armonía del movimiento de la máquina que se les confía » ⁸⁰.

1149. Parece claro, pues, que Gorostiaga, cuando tomó la palabra en la sesión del 22 de abril, únicamente quiso repetir lo que la comisión había manifestado en su informe escrito sobre este punto; esto es, concretarse a declarar que las *contribuciones directas*

(78 bis) *Sistema económico y rentístico*, 3ª parte, cap. III, § 2°, (edic. de 1858, t. II, p. 545-46); véase el § 5° del mismo capítulo, parte citada.

(79) Véase *supra*, p. 84.

(80) *Conv. de 1898 y antec.* (pub. of. cit.), p. 265.



solamente serían establecidas con carácter nacional «en circunstancias muy excepcionales» (eran sus propias palabras), porque «son uno de los recursos que quedan a las provincias». De cualquier modo que ello sea no es lícito hacer depender de las ambiguas y brevísimas palabras de Gorostiaga la consistencia de todo el sistema rentístico de la Nación; porque si al gobierno federal se le niega el poder de establecer contribuciones indirectas — los impuestos al consumo en especial — so pretexto de que corresponden a las provincias exclusivamente, quedaríale cerrada una de las más importantes y productivas fuentes de recursos, y sus ingresos reducidos ordinariamente nada más que a los derechos aduaneros, pues no es posible que el inciso 2º del artículo 67 (contribuciones directas) tenga una aplicación permanente^{80 bis}.

Todo esto, así como la perfecta constitucionalidad de los impuestos al consumo, creados en 1891, quedó demostrado hasta la evidencia en el luminoso debate parlamentario sobre aquellos impuestos en las sesiones de 1894, como se verá en seguida.

1150. Jurisprudencia parlamentaria y judicial. — A fines de 1891, cuando el país atravesaba con grandes dificultades las

(80 bis) Los impuestos nacionales al consumo existen en Estados Unidos desde hace ya más de un siglo. La Constitución faculta al Congreso «para crear y cobrar contribuciones, derechos, impuestos y sisas, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y sisas serán uniformes en todos los Estados Unidos» (art. I, secc. 8º, cl. 1). Sisa es un impuesto interno, algunas veces sobre el consumo de las mercaderías y otras sobre la venta en detalle; algunas veces sobre el manufacturero y otras sobre el vendedor: *Pacif. Life Insurance Co. v. Soule*, 8 Wallace, 433; y si es «uniforme» es constitucional: *U. S. v. Singer*, 15 Wall., 112.—Alejandro Hamilton insistió mucho en la Convención de Filadelfia en la necesidad y conveniencia de proveer de esta fuente de recursos al gobierno federal. «La sutileza de espíritu de los redactores de nuestra Constitución—dice W. M. Daniels—está patentizada de la manera más acentuada en la elección de las fuentes de renta federal, efectuada por aquellos a quienes canonizamos con toda reverencia con el nombre de «padres de la patria»... La solución, por Hamilton, de la dificultad, fué hacer descansar principalmente sobre los impuestos indirectos—de aduana y de sisa—el sostenimiento del nuevo gobierno», (*Elementos de Finanzas Públicas*, trad. de J. C. Carrié, p. 180).—En general, el propósito de la Constitución americana fué dar al Congreso el poder de crear impuestos en su más grande extensión, sobre todas las cosas excepto la exportación. Ese propósito se traduce claramente de los mismos términos en que está concedido el poder «de crear y cobrar impuestos». Palabras más comprensivas no podrían haberse usado. (*Veezie Bank v. Fenno*, 8 Wall., 533; *Passenger cases*, 8 Howard, 283, etc.).



crisis política y financiera producidas el año anterior, el Presidente Pellegrini y su ministro de Hacienda, doctor Vicente Fidel López, enviaron al Congreso un extenso mensaje, en el que se exponía la situación financiera del Estado y se propiciaba la creación de diversos impuestos tendientes a solucionarla, entre ellos algunos al consumo⁸¹. El Congreso sancionó la iniciativa del poder ejecutivo, sin que la cuestión constitucional fuera mayormente analizada respecto de estos últimos, ni en la cámara de diputados ni en el senado.

Pero en 1894 el punto fué intensamente discutido, entre el diputado Mantilla, que impugnaba la constitucionalidad de los impuestos al consumo, y el entonces ministro de hacienda, doctor Terry, uno de nuestros más reputados financistas y juriscultores. Decía el diputado Mantilla⁸²: « Por mi parte, no encuentro que reunan los impuestos internos las condiciones del inciso 2° del artículo 67. En primer lugar, les falta la condición del tiempo determinado, que, en este caso y en el sentido constitucional, es la fijación de un período de *máximum* o *mínimum*, no lo que se ha entendido en los demás impuestos que actualmente se votan; en segundo lugar, no veo en ellos la proporcionalidad igual a la *población* de la Nación, desde que los artículos a que se refieren no se producen en todo el territorio del país, habiendo, por el contrario, desigualdad, porque solamente en aquellos parajes donde existe la industria que da cada uno de los productos es que se ha de aplicar o se ha de cobrar el impuesto; y en tercer lugar, no conceptúo que sean exigidos por las necesidades de la defensa nacional, seguridad común y bien general del Estado, pues no estamos en una situación calamitosa y hay, además, otras fuentes de rentas a que puede recurrirse dentro de la misma Constitución ».

1151. El ministro doctor Terry argumentaba así en defensa de la constitucionalidad de los impuestos indirectos al consumo: « Fíjese bien el señor diputado: el artículo 4° habla de contribuciones, no habla de contribución directa. Habla de contribuciones, y es sabido que en el lenguaje técnico, económico y financiero, al hablar de contribuciones se entiende toda clase de impuestos, no un impuesto determinado. Mientras tanto, en el inciso 2° del artículo 67, al tratar de las atribuciones del Congreso, se establece que, en caso de necesidad para la defensa común y seguridad del país

(81) *Diario de sesiones de la Cám. de Dip.*, año 1891, ps. 799-801.

(82) *Diario de sesiones de la Cám. de Dip.*, año 1894, t. II, p. 49.



— más o menos son los términos — se puede y se debe imponer un impuesto directo, una contribución directa que tendrá duración por tiempo determinado»... «Nuestra terminología en la época de la formación de la Constitución, y aún hoy mismo, asigna a las palabras *contribución directa* el significado, no sólo de la capitation, sino de la contribución que va dirigida al bien raíz, a la propiedad; y entonces, Alberdi y otros constitucionalistas, han creído descubrir en este 2° inciso del artículo 67 — que es una excepción — han creído descubrir que él autoriza al Congreso a percibir renta sobre la propiedad territorial que corresponde a cada una de las provincias, en el sólo caso de tratarse de la defensa y de la seguridad del país, es decir, en el caso de guerra o invasión extranjera».

1152. En la sesión del 18 de octubre, el ministro agregaba: «Si el señor diputado (Mantilla), siguiendo sus ideas, excluye del artículo 4° toda clase de contribuciones, entonces no me parece que ofrezca dificultad demostrarle hasta la evidencia que no sería posible la existencia del gobierno nacional, y que, por lo tanto, tendríamos que ir directamente a la desorganización de lo que se llama República Argentina. Porque, ¿cuáles son los recursos que determina ese artículo 4°, fuera de las contribuciones? ¿La importación, los correos y el crédito?»⁸³, y demostraba acabadamente su aserto.

Se argüía también que son inconstitucionales los impuestos indirectos al consumo, porque, si bien son *equitativos*, no son *proporcionales a la población*, requisitos establecidos conjuntamente por el artículo 4° de la Constitución. Desde luego, la condición de «equidad» en este artículo demuestra, como lo hacía notar el doctor Terry⁸⁴, que la frase «y demás contribuciones», no se refiere a las directas del inciso 2° del artículo 67, sino a las *indirectas* precisamente. «No es condición del impuesto directo — decía — la equidad; será condición del impuesto indirecto. La proporcionalidad y la equidad son condiciones indispensables para las contribuciones indirectas».

1153. Por otra parte, la proporcionalidad a la población no debe ser aquí entendida como relativa al número de habitantes del país y de cada una de sus provincias. Si así debiera interpretarse dicho requisito deduciríase, en consecuencia, que la Constitución

(83) *Diario de sesiones* citado, t. II, p. 191.

(84) *Ibidem*, t. II, p. 205.



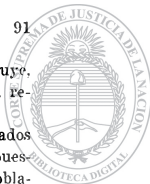
propicia y justifica el impuesto llamado de « capitación », contradiciéndose a sí misma, porque si bien ese impuesto encuadraría estrictamente en la regla de la proporcionalidad a la población no sería *equitativo*, que es la condición primeramente establecida en el artículo 4°. « De acuerdo con esa interpretación estrecha — dice un profesor de finanzas ⁸⁵ — habría que *repartir* el impuesto prescribiendo que la población y no la riqueza será su medida; o, lo que es lo mismo: el producto que se quiera obtener deberá dividirse por el número de habitantes, y señalar, por cabeza, una cuota. Es indudable — añade — que no podrá encontrarse una fórmula más sencilla, menos complicada; pero el concepto de equidad, primaria y esencialmente indicado en la Constitución, quedaría por el suelo » ⁸⁶. La capitación violaría, además, otro principio fundamental de nuestro régimen político: el principio de la *igualdad* ante la ley del impuesto, proclamado en el artículo 16 del código soberano. No sería « la igualdad la base del impuesto y de las cargas públicas », como aquel artículo prescribe, sino, precisamente, la desigualdad más arbitraria. Los constituyentes, pues, no han podido pensar en atribuir a la regla de la proporcionalidad a la población, indicada en el artículo 4°, tan absurda y limitada significación.

1154. La proporcionalidad a que alude este artículo es la relativa a la *riqueza de la población*, por la cual el impuesto recae sobre cada contribuyente en la medida que puede *equitativamente* soportar, según la importancia de sus bienes o de sus consumos. Es el concepto de la primera de las cuatro reglas fundamentales que Adam Smith exponía en su libro clásico ⁸⁷: « Los individuos de un Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, cada uno lo más posible, en proporción a sus facultades; es decir, en proporción de la renta de que él goza bajo la protección del Es-

(85) I. Ruiz Moreno, *El Impuesto sobre la renta* (1918), p. 29.

(86) Tal impuesto de capitación consistiría, por ejemplo, en fijar la cuota de 10 pesos por habitante del país si el tesoro nacional necesitara proveerse de 140.000.000, suponiendo una población de 14.000.000. Lo mismo pagaría el poderoso que el más pobre, el fuerte capitalista que cualquier obrero.

(87) *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations* (ed. franc. de J. Garnier, Paris, 1859), t. III, p. 180. Puede creerse fundadamente que alguno de los convencionales argentinos de 1853 conocía la obra de Adam Smith — de la que había ya entonces varias ediciones francesas — principalmente el doctor Gorostiaga, cuya ilustración general no ha sido jamás puesta en tela de juicio. En la obra de Smith los impuestos al consumo eran estudiados minuciosamente; véase tomo citado, ps. 241-84.



tado». Observar este principio o separarse del mismo, constituye, según A. Smith, lo que se llama igualdad o desigualdad en la repartición del impuesto.

Por consiguiente, los impuestos indirectos al consumo, creados por el Congreso nacional, están autorizados por el artículo 4º, puesto que son equitativos y proporcionales a la riqueza de la población. Están también autorizados por este artículo otros impuestos indirectos que el Congreso pueda establecer ajustándose a las dos condiciones o requisitos mencionados.

1155. Así lo ha declarado la Corte Suprema de justicia nacional, en una causa en que se cuestionó la constitucionalidad de los impuestos al consumo: «Al enumerar el artículo 4º de la Constitución las fuentes del tesoro nacional — dijo la Corte⁸⁸ — incluye entre ellas «las contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general», y aún cuando se han suscitado graves dudas en repetidos y prolongados debates parlamentarios acerca del significado y alcance de esa cláusula, no puede desconocerse que con ella se quiso autorizar impuestos en circunstancias muy excepcionales, sobre valores sujetos, en principio, a las leyes impositivas de las provincias, sin determinarlos o enumerarlos»... «No estando, así, prohibidos en absoluto los impuestos internos, a diferencia de lo que ocurre con otros, no incumbe a los tribunales federales, creados para conocer de causas concretas, entrar en el examen amplio y complejo de las rentas de la Nación y de la naturaleza de los gastos a cargo de la misma, como debe hacerlo el poder legislativo con todos los informes y antecedentes necesarios para el acertado desempeño de sus funciones, y no pueden, por lo mismo, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 100 de la Constitución, resolver si las leyes a que se refiere el recurso han sido o no sancionadas en las circunstancias excepcionales aludidas».

Aunque en esta sentencia la Corte Suprema no analiza debidamente la interesante cuestión de los poderes de contribución del Congreso para establecer los impuestos internos al consumo — como hubo de hacerlo, ya que se le ofrecía una excelente oportunidad — ella es suficiente para confirmar la doctrina expuesta en las páginas precedentes, y que es la que ha fundamentado las leyes nacionales creadoras de dichas contribuciones indirectas.

(88) C. S. N., t. 121, ps. 271-73 (Fisco Nacional v. M. S. Berhó).



1156. Conflicto de las leyes impositivas. — Reconocidos por la doctrina constitucional y por la jurisprudencia parlamentaria y judicial los poderes concurrentes de la Nación y de las provincias, en lo relativo a contribuciones indirectas, particularmente en el frondoso campo de los impuestos al consumo, suscitase en la práctica un grave problema económico ocasionado por esa misma concurrencia de poderes impositivos: el doble gravamen que pesa sobre algunos artículos, y como definitivas consecuencias su encarecimiento y su condición desventajosa respecto de los similares importados del exterior.

Los inconvenientes de todo orden que se derivan de esta doble imposición son demasiado evidentes para que sea necesario aquí ponerlos de relieve. Día a día el problema toma mayor importancia y requiere más premiosamente una solución adecuada a los intereses nacionales que afecta. Las provincias han creado sistemas de renta interna análogos al sistema nacional. Los gravámenes locales sobre la cerveza que se elabora en algunas de estas, sobre el vino en varias, sobre el azúcar y el alcohol en otras, sobre los cigarrillos y cigarrillos en todas, etc., concurren con los impuestos internos nacionales, en forma que desde ningún punto de vista es deseable.

1157. Estos graves inconvenientes han sido estudiados con toda prolijidad en un instructivo informe de la Dirección General de impuestos internos, pasado al poder ejecutivo en noviembre de 1916⁸⁹. Según dicho informe « el impuesto interno provincial tiene tantos inconvenientes de orden político, económico y financiero, que se impone buscar una solución que, a la vez que sea definitiva, consulte los intereses generales del país. Esa solución no puede ser otra que una equitativa distribución de la renta interna federal entre la Nación y las provincias, en proporción a su población, suprimiéndose, en absoluto, por una prohibición legal expresa, los impuestos locales de la misma índole. Esta solución sería a la vez justa y conveniente, arreglada a la Constitución nacional y armónica con lo que se practica entre nosotros y en otros países de organización parecida a la nuestra ». Propone, en virtud de este plan que el producido anual de los impuestos internos de la Nación — que podría llegar, reforzándolo con algunos nuevos renglones que se agregarían, a pesos 100.000.000 — se distribuya entre aquélla, dándole el 75 %, y las provincias, acordándoles el 25 %, según su población respectiva. —

(89) Ver *La Nación* del 6 de diciembre de dicho año; y *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, t. XIII, ps. 428 y sigs.



La idea no es completamente nueva entre nosotros, pues ya en 1907 fué indicada por el entonces director de la oficina nacional de impuestos internos, don Rufino Varela; posteriormente fué propiciada en la Legislatura de Buenos Aires, y en el Congreso, como yo lo hice siendo diputado nacional en junio 6 de 1923. Adúscense, además, el ejemplo de la Confederación Australiana y opiniones de reputados financistas ^{89 bis}.

1158. Contribuciones directas. — El inciso 2º del artículo 67

(89 bis) El proyecto de ley que presenté a la Cámara de diputados para lograr la unificación de los impuestos internos, con sus fundamentos *in extenso*, puede verse en mi libro *Tres años en el Congreso*, 1926, páginas 25 a 40. El texto de la ley que proponía era el siguiente: «Art. 1º: El poder ejecutivo entregará a la municipalidad de la Capital y a los gobiernos de Provincia que se ajusten a las disposiciones de la presente ley, y en proporción a la población respectiva, el treinta por ciento del producido total de los impuestos internos establecidos por la Nación y de los que más adelante se crearen.— Art. 2º. A los efectos del artículo anterior, la población de la Capital y de cada Provincia será fijada de acuerdo con el censo nacional más reciente.— Art. 3º. Queda facultado el poder ejecutivo para obtener de los gobiernos provinciales la abolición de los impuestos internos locales y concertar con aquéllos los arreglos adecuados a los fines de esta ley.— Art. 4º. El poder ejecutivo procederá a retirar todo subsidio que por cualquier concepto reciban de la Nación a las provincias que no se conformen a esta ley, excepto los destinados al fomento de la instrucción pública.— Art. 5º. A las provincias que resulten perjudicadas en sus rentas fiscales por la supresión de sus impuestos internos locales y correspondiente substitución por la cuota asignada por el artículo primero, el gobierno nacional les reintegrará, durante quince años, el déficit que sufran según los estados de recaudación de dichos impuestos en el ejercicio anterior a la celebración de los convenios previstos en el artículo 3º.— Art. 6º. No gozarán de los beneficios de la distribución establecida en el artículo primero las provincias que graven con impuestos locales efectos de consumo que sean o puedan ser gravados por la Nación.— Art. 7º. Las cuotas respectivas serán liquidadas trimestralmente por la contaduría nacional y entregadas por el ministerio de Hacienda inmediatamente ».

Acercas de la posibilidad efectiva y de la constitucionalidad de esta solución práctica, me remito a los fundamentos del proyecto, en el libro citado, y también en *Doctrina Constitucional*, 1928, pág. 148 y siguientes. El proyecto fué ulteriormente propiciado por «La Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción», en 1927. Un interesante estudio acerca de la superposición impositiva es la monografía del doctor Emílio Reviriego, *El conflicto constitucional de la doble imposición interna*, (Bs. As., 1926), donde se mencionan todas las iniciativas tendientes a solucionar el problema, y se examina la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación. Véase, también, Mariano de Vedia y Mitre, *El Régimen Tributario de la Argentina*, (Bs. As., 1925), *passim*.



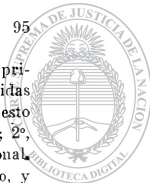
faculta al Congreso para «imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exija». Ya se ha visto más arriba cómo entendía este inciso la comisión de negocios constitucionales de 1853: «No serán impuestas — decía — sino en aquellos casos en que la existencia independiente del pueblo esté en peligro, o cuando la opinión se adelante a ofrecer lo que una palpable necesidad llegase a exigir».

Tanto la forma como el sentido de la cláusula fueron tomados, probablemente, de los textos respectivos en las constituciones de 1819 y 1826, según los cuales correspondía al Congreso «imponer, por un tiempo que no pase de dos años, para las urgencias del Estado, contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio» (arts. 33 y 46).

1159. Es necesario hacer constar, desde luego, la diferencia que existe entre la redacción del inciso 2º, artículo 67, de nuestra Constitución y la cláusula correspondiente del modelo americano, que decía así antes de la reforma de 1913 (enm. XVI^a): «Ni la capitación u otra contribución directa será establecida sino en proporción al censo o recuento (*enumeration*), que aquí anteriormente se manda tomar» (art. 1º, secc. 9ª, cl. 4). El propósito que motivó la sanción de esta cláusula lo expresa Story, en sus comentarios: «El objeto de esta cláusula — dice⁹⁰ — es garantizar a los estados del Sud contra el establecimiento de toda contribución desproporcionada y nivelar en lo posible las desigualdades del impuesto. — Los estados del Sud tenían una numerosa población esclava y, por consiguiente, la capitación, siendo uniforme, los recargaría con demasiado rigor». Pero este precepto de la Constitución de Estados Unidos, por su inflexibilidad manifiesta, impedía, según se verá luego, que el Congreso federal pudiera establecer contribuciones directa de otro modo que el indicado imperativamente. En virtud de ello fué declarado inconstitucional por la Corte Suprema el impuesto sobre la renta o *income tax*, en 1895, lo que ocasionó la enmienda de 1913.

1160. Entre tanto, el lector habrá advertido ya la mayor amplitud y elasticidad del texto argentino, de cuya correcta y clara

(90) Story, ob. cit., (trad. de Calvo), t. II, p. 22. La enmienda XIV^a dejó sin efecto el sistema de contar la población en los estados que tenían esclavos, determinado en el art. I, sec. 1ª, cl. 3.



redacción se deducen fácilmente las dos condiciones o requisitos primordiales que han de tener las contribuciones directas establecidas por el Congreso: 1°, deben ser creadas por tiempo determinado, esto es, tener duración limitada por la misma ley que las autoriza; 2°, deben ser proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional. Esta segunda regla se refiere a la esencia misma del impuesto, y no a la población del país, o « al censo o recuento », como decía la Constitución norteamericana; y es una regla que aplica y confirma en este caso el principio de la *igualdad* ante la ley del impuesto, proclamado en el artículo 16. Tal principio es lo que constituye la idea madre de la regla establecida, y los términos en que está formulada ésta no permiten dudar de que aquella idea fué debidamente comprendida por los convencionales del 53. « La cláusula sobre la proporcionalidad en la imposición, observa el profesor Ruiz Moreno⁹¹, significa sólo la prohibición de hacer pesar desigualmente las contribuciones en el país ».

La oportunidad y limitación del poder del Congreso para imponer contribuciones directas están determinadas en la segunda parte o período del inciso: « siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exija ». Son, pues, *tres* circunstancias concordantes que deben presentarse *conjuntamente*, porque el texto las reúne con una conjunción copulativa, y no tres distintas situaciones previstas separadamente, como algunos han pretendido sostener. Proveer a la *defensa* del Estado es afirmar la *seguridad común*, y, por lo tanto, proveer al *bien general* del pueblo. Todo ello comprueba el carácter *extraordinario y circunstancial* de las contribuciones directas que el Congreso está facultado a crear por el inciso 2° del artículo 67, como lo entendieron sus autores, según se ha visto antes.

1161. Este poder de contribución, extraordinario, fué por primera vez ejercido por el mismo Congreso Constituyente, en virtud de las atribuciones que le confería el Acuerdo de San Nicolás para sancionar las necesarias leyes orgánicas de la Constitución. En 1854, en efecto, al dictar el « Estatuto de Hacienda y Crédito » para la Confederación, incluyó en éste una contribución directa del 4 por mil sobre todo bien raíz existente en el territorio de la Confederación, « hasta que tuviese lugar la revisión de la Constitución Nacional, conforme a su artículo 30 » (10 años), es decir, *por* tiempo determinado y proporcionalmente igual.

(91) Obra citada, p. 30.



La interpretación dada por el mismo Congreso Constituyente al texto mencionado muestra bien claramente que éste comprende contribuciones directas que, como la territorial, son más razonables y justas que la simple capitación. Por lo demás, el propósito constitucional de que tales contribuciones directas tengan una duración limitada, como recursos del gobierno federal, fué también cumplido por el primer Congreso legislativo de la Confederación, al sancionar la ley del 4 de diciembre de 1854, que destinó la contribución territorial establecida por el Estatuto de Hacienda y Crédito a beneficio de las provincias.

1162. Tal era, asimismo, el concepto de Alberdi, quien decía al comentar el inciso 2° del artículo 67: « Estas palabras no dejan duda sobre el carácter extraordinario y excecpeional de las *contribuciones directas* como recurso del gobierno de la Confederación. Según eso, el uso *ordinario* de esa fuente de renta queda reservado a los tesoros de provincias para el sostén de sus gobiernos locales, siempre que el Congreso no eche mano de ella en casos extraordinarios »⁹².

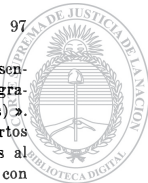
En cuanto a la oportunidad en que puede proveerse al gobierno federal de contribuciones directas y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, claro está que sólo el Congreso está capacitado para determinarla, y su criterio es constitucionalmente discrecional, siempre que se presenten reunidas las tres circunstancias que el inciso prevé. El Congreso, pues, deberá considerar la situación excepcional que justifique la creación de ese recurso extraordinario, y a la vez fijar el tiempo de duración que ha de tener.

1163. Conviene ahora de recordar aquí algunas doctrinas constitucionales establecidas por la Corte Suprema respecto de los poderes de contribución en general, pues son necesarios complementos de las nociones y reglas de interpretación que he expuesto en este parágrafo.

Ante todo, sobre el principio de *igualdad* (contribuciones directas « proporcionalmente iguales », dice el inciso), la Corte ha dicho que « la igualdad exigida por el artículo 16 de la Constitución no puede decirse violada por leyes locales que establezcan una contribución igual para todos los contribuyentes que se hallen en idénticas condiciones »⁹³. « Respecto del principio de igualdad,

(92) *Sistema económico y rentístico* (ed. citada, t. II, p. 637).

(93) C. S. N., t. 95, p. 327 (Geddes Hnos. y otros v. Provincia de Buenos Aires).



base del impuesto que establece la Constitución — dice otra sentencia⁹⁴ — sólo exige que en condiciones análogas se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes (t. 105, p. 273 y otros).

1164. «El poder de crear impuestos está sujeto a ciertos principios que se encuentran en su base misma, y entre otros al de que ellos se distribuyan con justicia; habiéndose observado con fundamento que las imposiciones que prescindan de aquéllos, no serían impuestos, sino despojos (Story, 5ª ed., comp. por Cooley; Gray, *Limit. of Taxing power*; fallos, t. 98, p. 52, consi. 16)... En este orden de ideas es también oportuno recordar que la Suprema Corte de Estados Unidos, interpretando y aplicando disposiciones constitucionales menos explícitas que las nuestras, ha dicho en uno de sus recientes fallos: «Si ocurriera alguna vez un caso en que bajo el nombre de impuesto progresivo o en otra forma, se imponga una exacción arbitraria y confiscatoria, sería la oportunidad de considerar si el poder judicial puede acordar amparo, aplicando los principios inherentes y fundamentales para la protección del individuo, aún cuando no haya para ello autoridad expresa en la Constitución (Knowlton v. Moore, 178 U. S., 45)»⁹⁵. Esta sentencia de nuestra Corte Suprema declaró inconstitucional el impuesto del 50 % sobre legados a las iglesias establecido por una ley de la Provincia de Buenos Aires, «porque es una verdadera exacción o confiscación que restringe, en condiciones excesivas, los derechos de propiedad y de testar, consagrados en los artículos 17 y 20 de la Constitución, toda vez que él alcanza a una parte substancial de la propiedad o a la renta de varios años del capital gravado».

1165. Condición de proporcionalidad. — Ya he advertido en el párrafo precedente que la condición prescripta en el inciso 2º del artículo 67, para las contribuciones directas nacionales, de que éstas deben ser «proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación», refiérese a la esencia misma del impuesto y no meramente a la población del país, o «al censo o recuento», como decía la Constitución norteamericana (art. 1º, secc. 9ª, cl. 4) antes de la reforma de 1913 (enmienda XVIª) y de la cual voy a ocuparme en seguida.

El Congreso de Estados Unidos estableció, en efecto, un im-

(94) C. S. N., t. 117, p. 22 (*in re* J. C. Paz).

(95) C. S. N., t. 115, ps. 136-37 (R. Melo de Canó v. Provincia de Buenos Aires).



puesto federal sobre la renta, por ley de 1894, pero la Corte Suprema, en varios casos judiciales planteados ante ella, lo declaró inconstitucional, por violar la regla de la proporcionalidad numérica a la población, o al censo, determinada por la cláusula 4, de la sección 9ª, del artículo I, antes transcrita. He aquí algunos de los extensos fundamentos de la sentencia de la Corte pronunciada en 1895^{95 bis}.

1166. Al emitir la opinión de la mayoría de la Corte, el juez-presidente, Fuller, hizo un minucioso y profundo estudio de los antecedentes y de los poderes del Congreso para crear impuestos directos, remontándose a las doctrinas económicas y financieras de autores clásicos como Adam Smith y Turgot, a fin de descubrir con qué espíritu los constituyentes de Filadelfia sancionaron la cláusula en cuestión. Hizo constar, ante todo, que el Congreso de la Confederación (1778), no tenía poderes efectivos de contribución, pero que la Constitución federal de 1787 cambió substancialmente ese estado de cosas. « Ella dió el poder de imponer contribuciones, tanto directas como indirectas — decía — al gobierno nacional; y sujeto a la prohibición de gravar las exportaciones, a la condición de la uniformidad respecto de las indirectas y a la de la proporcionalidad respecto de las directas, el poder fué dado sin alguna otra reserva expresa ». Ese poder es indispensable y esencial a las funciones del gobierno. Pero, ¿qué entendieron los constituyentes por « contribuciones directas »? El juez Fuller examinaba todas las sentencias anteriores de la Corte que podían ilustrar este punto, y agregaba: « Sea esto como fuere, ha sido admitido en todos estos casos, desde el de Hylton al de Springer, que las contribuciones sobre la tierra son directas, y en ninguno de ellos está determinado que las contribuciones sobre las rentas o entradas (*income*) por concepto de la tierra no sean contribuciones sobre ésta ». Era, preciso, pues, aplicar la regla constitucional de la proporcionalidad al censo o recuento respecto de todas aquellas contribuciones directas. « La aceptación de esta regla de la proporcionalidad — agregaba — fué uno de los compromisos que hicieron posible la adopción de la Constitución, y aseguró la creación de nuestra forma de gobierno dual, tan elástica y tan fuerte que desde entonces ha sobrevivido con no abatido vigor. Si llamando o designando como indirecta una contribución que es esen-

(95 bis) Pollock v. Farmer's Land and Trust Co., 157 U. S., 554-84; Lewis H. Hyde v. The Continental Trust Co. of the City of New York, 157 U. S., 587 y sigs.



cialmente directa pudiera destruirse aquella regla de protección, uno de los grandes límites que señalan la jurisdicción entre la Nación y los estados de que está compuesta habría desaparecido, y con aquél uno de los baluartes de los derechos privados y de la propiedad individual. Somos de opinión, pues, que la ley en cuestión, en tanto cuanto crea una contribución sobre las rentas (*income*) de la propiedad inmueble, viola la Constitución y es nula ».

En consecuencia de esta decisión de la Corte que privaba al gobierno federal de una abundante fuente de entradas, el Congreso promovió en 1909 la reforma del texto constitucional en que se había fundado aquélla para invalidar el impuesto sobre la renta, y en 1913 fué proclamada la enmienda XVI^a, que dice así: « El Congreso tendrá poder para crear y percibir contribuciones sobre las rentas, de cualquier origen que provengan, sin proporcionarlas entre los estados y sin consideración a ningún censo o enumeración ». La enmienda constitucional dejó, pues, sin efecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte y confirió al Congreso federal el amplio poder que ha ejercido para establecer, con grandes resultados, el impuesto sobre la renta o *income tax*⁹⁶.

1167.. En nuestro país únicamente podría presentarse a este respecto la cuestión de determinar si en el concepto de proporcionalidad, indicado en el inciso 2° del artículo 67, cabe, no sólo una contribución directa que así lo sea estrictamente — como la contribución territorial — sino también una contribución *progresiva* sobre la renta y las entradas del individuo en general. Entiéndese por impuesto proporcional aquel en que se conserva invariable la relación matemática entre su importe y el de la materia imponible. El impuesto es progresivo cuando esa relación varía de tal modo, que, a medida que aumenta la cuantía imponible, el impuesto representa cada vez mayor fracción de esa cuantía. Generalmente significa ésto que el tipo del impuesto crece con la suma o cantidad imponible. « Pero no es necesario que esto ocurra — dice Seligman⁹⁷ — porque el tipo puede conservarse invariable y producirse el cambio de relación mediante una alteración en las sumas gravadas, es decir, aplicando el mismo tipo de imposición a

(96) Muy anteriormente había sido creado durante la guerra civil y sostenida su constitucionalidad por la Corte, en el concepto de que era una contribución indirecta (caso de Springer); véase Beard, *American Government and Politics* (New York, 1915), p. 360.

(97) *El impuesto progresivo en la teoría y en la práctica* (ed. esp. 1913), p. 4.

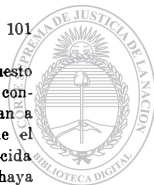


fracciones cada vez más pequeñas de la cosa gravada. Huelga decir — añade — que prácticamente el resultado es idéntico, porque si partimos de un tipo y un imponible dados, el mismo tipo sobre menor imponible equivale a un tipo más alto sobre el mismo imponible». La progresión es también, como observa Seligman, una forma de la proporción; de manera que en la regla constitucional encuadraría el impuesto directo progresivo. Lo que aparentemente obscurecería la cuestión es que el inciso 2º de nuestro artículo 67 dice que las contribuciones directas por él autorizadas deberán ser «proporcionalmente iguales», etc., de donde se pretendería tal vez deducir que el tipo del impuesto ha de mantenerse invariable, igual. Pero ya he dicho que este requisito se refiere a la esencia misma del impuesto, en el sentido que lo sanciona el artículo 16 de la Constitución, interpretado acertadamente por la Corte Suprema, como se ha visto antes.

1168. Díaz Vélez v. Provincia de Buenos Aires. — La cuestión de la constitucionalidad de los impuestos progresivos ha sido resuelta positivamente por la Corte Suprema, con una luminosa sentencia, en junio de 1928. Impugnóse por D. Eugenio Díaz Vélez la constitucionalidad del impuesto territorial de la Provincia de Buenos Aires, que estableció una escala progresiva sobre las tierras sujetas a esa contribución, entre el cinco al ocho por mil según el valor de aquéllas. Arguyóse que había sido violada la regla del artículo 16 de la Constitución federal, en cuanto ésta dispone que «la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas».

La Corte desestimó las pretensiones del demandante, declarando que la progresividad del impuesto no es repugnante a la Constitución nacional⁹⁸. «Conviene dejar señalado, previamente — dijo la Corte — que tanto los impuestos llamados proporcionales como los progresivos son aceptados dentro del campo de las finanzas públicas y que ambos tienen fundamento científico con arraigo en la opinión de los autores y en la práctica de las naciones, dividiéndose aquéllos, solamente, al apreciar las consecuencias y la justicia de su adopción, teniendo en cuenta que los primeros están caracterizados por la uniformidad y constancia de la tasa, en tanto que en los segundos el divisor es variable de acuerdo con la progresión establecida en las leyes respectivas, oponiéndose, de esta

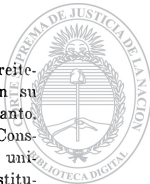
(98) C. S. N., t. 151, p. 359-71.



manera, al sistema de la proporcionalidad material del impuesto la teoría de la proporcionalidad del sacrificio. Bastan estas consideraciones, susceptibles de un gran desarrollo, si no escapan a la cuestión de derecho planteada, para compenetrarse de que el impuesto impugnado se funda en una doctrina seria, conocida universalmente y que, por tanto, aleja la posibilidad de que haya sido creado con miras de un socialismo revolucionario o de persecución a determinadas personas o clases». Después de recordar la Corte su jurisprudencia interpretativa del artículo 16 de la Constitución, en cuanto al significado jurídico de la regla de la igualdad ante las leyes impositivas⁹⁹, agregó: «Tampoco es inconstitucional el impuesto progresivo de autos, considerado según la proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 4° de la Constitución, por cuanto la proporcionalidad está referida en él a la población y no a la riqueza o al capital. Dicho precepto no debe considerarse aisladamente, sino en combinación con las reglas expresadas en los artículos 16 y 67 inciso 2°, como lo ha dicho esta Corte en fallo citado por la demandada, y es por ésto que los sistemas rentísticos del país han podido apartarse del proporcional a la población para seguir el principio de la proporcionalidad indeterminada que para las contribuciones directas ha adoptado la Constitución en el artículo 67 inciso 2°, *dentro del cual cabe el impuesto que toma por base la proporción relacionada con el valor de la tierra, pues, tratándose de una contribución directa, la exigencia de su proporcionalidad ha de ser mirada solamente con arreglo a la riqueza que se grava.*

«Establecido ya que la igualdad de una contribución no se ataca con el impuesto progresivo, desde que es uniforme dentro de las categorías que crea — continúa la Corte — debe agregarse que, por la misma razón, es también proporcional, toda vez que se mantiene el mismo porcentaje para las grandes divisiones que dan margen a la progresión... La proporción y la progresión no son términos opuestos, pudiéndose mantener aquélla dentro de ésta, como se observa en el impuesto sobre la tierra, en tela de juicio. Este, al propiciar una progresión limitada, se encuadra en el marco de la equidad, pudiendo asegurarse que su límite máximo de ocho por mil no asume los caracteres de una confiscación. No hay tampoco el peligro de que los estados puedan caer en la exageración

(99) C. S. N., t. 105, p. 273; t. 117, p. 22; t. 132, p. 198; t. 150, p. 112; t. 95, p. 327.



del sistema progresivo, por cuanto esta Corte ha declarado reiteradamente que las contribuciones que no son equitativas en su monto revisten el carácter de confiscatorias y afectan, por lo tanto, principios básicos consagrados en los artículos 17 y 20 de la Constitución nacional, y los que fluyen de las reglas generales y universales que rigen en materia impositiva (art. 5° de la Constitución; Cooley, *Principios de Derecho Constitucional*, pág. 49 y sigs.; Fallos, tomo 115, pág. 11; tomo 138, pág. 161; y sobre patentes a los médicos en la Provincia de San Juan, tomo 150, pág. 422 ».

1169. Empréstitos y operaciones de crédito. — Otras fuentes de recursos del gobierno federal, mencionadas en el último inciso del artículo 4° de la Constitución, son « los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional ». Concordando con este inciso y definiendo el poder que consagra, dispone el inciso 3° del artículo 67 que corresponde al Congreso « contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación ».

Tanto el informe escrito de la comisión que elaboró el proyecto de Constitución, como el informe verbal del convencional Gorostiaga (sesión del 22 de abril de 1853), consideraban este recurso como de carácter extraordinario, del que podría echarse mano por el gobierno federal « sólo para determinados objetos de seguridad, de utilidad, de engrandecimiento, como en el caso de abrir canales o establecer ferrocarriles », según decía la comisión en el citado documento. Así también opinaba Alberdi¹⁰⁰, aunque, con mejor concepto de la situación real del país, agregaba: « Pero si se considera que no hay situación más extraordinaria que la de un país que, como la República Argentina, se halla en el caso de consolidar su gobierno, de afianzar su paz interior perturbada hace cuarenta años y con ella el curso de sus adelantos, de dotar su inmenso suelo de una población de verdadera Nación independiente, de construir caminos, puentes, muelles, edificios públicos, que no tiene, para crear el tesoro fiscal por el desarrollo de la riqueza pública; si se considera que nada es más extraordinario que esa situación, que es precisamente la de la República Argentina, se admitirá que el crédito público, aún considerado como recurso extraordinario, entra en el número de los que pone la Cons-

(100) *Sistema económico y rentístico* (ed. cit., t. II, p. 644).



titución argentina al servicio cotidiano del gobierno nacional del país ».

1170. Así tenía que suceder necesariamente, y por esto mismo el texto respectivo de la Constitución (art. 4°, *in fine*) fué redactado en términos suficientemente amplios para que facilitaran su aplicación extensiva, como lo comprueban las palabras finales que se refieren a « empresas de utilidad nacional ».

Los fundamentos del poder inherente a la naturaleza de todo gobierno para hacerse de recursos mediante el uso de su crédito, interior y exterior, en casos determinados, son bien conocidos y por todos los autores aceptados. Esos fundamentos son la justicia y la conveniencia que hay en hacer gravitar sobre las generaciones futuras parte de las cargas y responsabilidades que pesan sobre la actual, en consecuencia de las erogaciones que importa la realización de obras de defensa o de progreso social, porque esas futuras generaciones aprovecharán, quizá más completamente aún, los beneficios que aquéllas entrañan.

1171. La historia de las aplicaciones que ha tenido esta facultad del gobierno federal corresponde a la ciencia financiera, debiendo aquí tan sólo hacer constar que, como se desprende obviamente del precepto constitucional, se ha entendido por « empresas de utilidad nacional » no únicamente las que significan beneficios generales para todo el país, sino también, en numerosos casos, obras de carácter regional o local; interpretación que está dentro de los propósitos esenciales de la Constitución a este respecto.

Estudiados hasta aquí los recursos del tesoro federal y las correspondientes atribuciones del Congreso, es lógico que en el siguiente párrafo examine el texto constitucional que es su indispensable complemento: el inciso del artículo 67, donde se faculta al Congreso para establecer el presupuesto de gastos de la Nación.

El presupuesto de gastos



1172. Fundamentos y objeto del presupuesto. — Así como es de la esencia misma del gobierno representativo-republicano o monárquico-constitucional que el Congreso sea el sólo poder del Estado con capacidad para crear los impuestos o contribuciones, lo es también que dicho poder tenga la exclusiva facultad de autorizar los gastos de la administración y controlar la inversión de los recursos que ha creado. Estos principios son los que informan el inciso 7° del artículo 67, según el cual incumbe al Congreso « fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión »; y su concordante, el inciso 13 del artículo 86: el Presidente « hace recaudar las rentas de la Nación, y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales ». Porque en un sistema de gobierno representativo y libre no se concibe que el poder ejecutivo pueda gastar las rentas nacionales o invertirlas a su capricho sin autorización alguna de los representantes directos del pueblo, que provee las fuentes de donde dimanar aquéllas. Tal procedimiento sería inconciliable en todo sentido con la libertad civil y política de los ciudadanos y habitantes del país, y constituiría la forma más ominosa de la dictadura. En épocas completamente anormales, cuando la defensa y seguridad del Estado están puestas a difícil prueba, puede darse al poder ejecutivo una facultad algo más extensa para hacer gastos públicos con objeto de que dichos propósitos sean mejor y más expeditivamente logrados; pero siempre, aún en ese caso extraordinario, es inexcusable la ley del Congreso que consienta previamente en los gastos que el ejecutivo efectuará.

Cuando este poder, pues, realiza gastos en ninguna forma autorizados por los representantes del pueblo, viola abiertamente la ley suprema del país y los principios cardinales que la inspiran. Tal es el sentido de las disposiciones constitucionales citadas, como



lo es el de la cláusula 7ª, sección 9ª, artículo I de la Constitución americana, cuando dice: «No podrá retirarse dinero alguno de la tesorería sino en virtud de sanciones hechas por la ley, y se publicará de tiempo en tiempo un balance regular de las entradas y salidas de los dineros públicos».

Demás estaría decir que estos principios fundamentales del gobierno libre han tenido origen en la historia constitucional de Inglaterra¹⁰¹.

1173. Ahora bien, ¿qué es el presupuesto, cuál es su naturaleza? No cabe duda que desde el punto de vista constitucional es una ley cuyo objeto es determinar los gastos «anuales» de la Nación y las formas en que deberán realizarse por el poder ejecutivo. Aunque el asunto no puede ser elucidado acudiendo a las actas del Congreso Constituyente porque ellas nada dicen al respecto, ese concepto surge evidentemente de los mismos términos en que está redactado el inciso 13 del artículo 86. Nótese que este inciso dice que el Presidente «hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales»; y no se diga que se refiere separadamente a las leyes que autorizan gastos especiales y al presupuesto, porque no es aceptable que la Constitución llame ley a la sanción del Congreso que autoriza un gasto especial y no a la que determina y reglamenta el modo de efectuar todos los gastos de la administración nacional, como lo hace anualmente el presupuesto. Semejante distinción es ilógica y carece por completo de fundamentos serios. El presupuesto es una ley, y así se ha considerado siempre entre nosotros desde la época preconstitucional¹⁰². Pero tiene ciertas características especiales que la particularizan: 1ª, Toda ley puede ser proyectada o iniciada por cualquier miembro del Congreso o por el poder ejecutivo (art. 68); la ley de presupuesto sólo puede serlo por el segundo, en virtud de haberlo decidido así el mismo Congreso en la ley de contabilidad, n° 428, de 1870, cuyo artículo 5° dispone: «Cada ministro formará oportunamente el presupuesto de los ramos de su cargo, y el poder ejecutivo presentará al Congreso el presupuesto general, en todo el mes de mayo, por conducto del ministro de Hacienda, quien hará el cálculo de recursos». 2ª, La ley de presupuesto es *anual*, conforme al inciso 7° del artículo 67 de la Constitución, mientras que todas las demás leyes

(101) Véase W. M. Daniels, ob. cit., ps. 476-80.

(102) Véase J. A. Terry, ob. cit., p. 43.



que sanciona el Congreso tienen duración indeterminada, salvo que en ellas mismas se disponga lo contrario. 3° La ley de presupuesto, según nuestra invariable jurisprudencia y las prácticas de los países modelos, debe ser iniciada por intermedio de la cámara de diputados; porque si bien el artículo 44 de la Constitución confiere el privilegio de iniciativa a esta cámara únicamente en los casos de leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, por las tradicionales razones antes explicadas¹⁰³, no es cuestionable que las leyes que autorizan gastos públicos deben tener origen en la sanción inmediata de los representantes del pueblo, esto es, por medio del órgano auténtico que manifiesta la voluntad del pueblo mismo: *ubi eadem est juris ratio*...

1174. La primera de estas tres características de la ley de presupuesto se explica con facilidad, puesto que fluye obviamente de la economía general de nuestro sistema constitucional y de dos preceptos bien claros del código supremo, los incisos 1° y 13° del artículo 86: del primero, porque establece que el poder ejecutivo, vale decir, el Presidente, «tiene a su cargo la administración general del país», y en consecuencia conoce directa y prácticamente el mecanismo, las condiciones y necesidades de tal administración; del segundo, porque, como ya se ha dicho, encarga al mismo poder hacer recaudar las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a las leyes que autorizan los gastos nacionales, de todo lo cual obtiene una gran experiencia para proyectar el presupuesto, que el Congreso no tendría.

1175. Explicase igualmente que por mandato intergiversable de la Constitución (art. 67, inc. 7°) el presupuesto deba ser «anual». Este es uno de los grandes principios que en todos los países representativos han afianzado las luchas históricas por la consecución de la libertad y del gobierno constitucional. La anualidad de la ley de presupuesto es el control más eficaz que pueda tener el pueblo, por medio de sus representantes, sobre la gestión financiera del poder ejecutivo, y es el ejercicio de un derecho fundamental de parte del poder legislativo. Es, además, la sanción anual de los gastos públicos por el Congreso, el mejor y más práctico resorte o instrumento de defensa de que éste pueda valerse para limitar y refrenar los avances del poder ejecutivo, cuando se ha roto el equilibrio y la coordinación que entre estos dos poderes debe existir, según el espíritu y los designios de la Cons-

(103) Véase tomo II, ps. 414-420 de esta obra.



titución, por salirse, el segundo de la órbita de sus atribuciones regulares. Y a este respecto debo dejar constancia aquí de mi más profundo disentiimiento con la peligrosísima y falsa doctrina preconizada por un autor nacional, cuyo libro, bastante discreto en general, ha sido muy difundido entre la juventud universitaria. Me refiero a la siguiente doctrina antidemocrática de que si el Congreso no sanciona la ley de presupuesto deben buscarse fuera de la órbita de la ley los remedios que la prudencia aconseje. « El poder ejecutivo, impulsado por las circunstancias — se dice — dictará las medidas que éstas exijan; sus medidas, impuestas por la necesidad de su propia conservación (*sic*), serán más o menos razonables, más o menos ingeniosas, más o menos hábiles. La apreciación de su conducta no dependerá tanto del legista cuanto del hombre de Estado ».

Preténdese, así, cortar el nudo de la cuestión con la espada del poder más fuerte, en mérito de « la necesidad de su propia conservación ». ¿Y no es, por lo menos, tan respetable la necesidad de la propia conservación del Congreso? ¿Por qué dar de antemano para todos los casos la absolución al ejecutivo por actos que pueden estar inspirados por los más incorrectos y criticables propósitos? ¿Por qué lamentar después que el poder ejecutivo desprecie e insulte al Congreso, desconozca sus privilegios y atribuciones exclusivas, acentúe su prepotencia hasta lo intolerable si *ex cathedra* se le exime de toda responsabilidad por actos que evidentemente violan la Constitución del país?

1176. Cuando en 1908 aconteció el caso, el senado de la Nación, en un manifiesto memorable a las provincias y al pueblo de la República, dijo con la alta autoridad que emana de su carácter representativo y de la reconocida competencia del que redactó el documento ¹⁰⁴. « No puede aceptar la mayoría que suscribe la doctrina del poder ejecutivo, por la cual se cree autorizado a dictar por sí sólo la ley general de presupuesto de la Nación, ni otra ley alguna, porque ésta es, por definición, de la incumbencia del Congreso, sin cuya concurrencia aquel acto es insanablemente nulo. Porque si bien es verdad que el Presidente « es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración del país » (art. 86, inc. 1°) está expresamente prescripto que él « hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales » (art. 86, inc. 13°); que al Con-

(104) J. V. González, *Jurisprudencia y Política*, p. 81-90.



greso corresponde (art. 67) fijar las rentas de toda clase, crear recursos y fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión (inc. 7°); y cuando por razones accidentales, comunes a todos los congresos, la sanción de esa ley se ha demorado por más de treinta días de expirar el año financiero, se ha admitido el pago de la administración de acuerdo con el presupuesto fenecido, a manera de anticipos por un breve plazo y sobre la garantía de la sanción obligatoria del presupuesto definitivo ordenada por la Constitución y durante su trámite parlamentario ».

1177. Varias constituciones provinciales han previsto y solucionado convenientemente el caso extremo de que las legislaturas, por política de oposición o por cualquier otro motivo, no sancionen en su debida oportunidad la ley anual de presupuesto, disponiendo que, hasta tanto cumplan con ese deber constitucional, inherente al poder legislativo, continuarán en ejercicio los presupuestos vigentes, de acuerdo con los cuales el ejecutivo invertirá los fondos públicos. La de Santiago del Estero, por ejemplo, estatuye: « si el poder ejecutivo no presentare el proyecto antes del tercer mes de sesiones ordinarias, la cámara podrá iniciar su discusión tomando por base el que está en ejercicio, y si no fuere sancionado ninguno quedarán en vigencia hasta el año siguiente las leyes existentes de impuestos y presupuestos en sus partidas ordinarias » (art. 61, inc. 6°, segunda parte). Disposiciones semejantes contienen las constituciones de San Juan (art. 71, inc. 4°), de Catamarca (art. 109), de San Luis (art. 55, inc. 9°), de La Rioja (art. 65, inc. 3°, últ. parte), de Corrientes (art. 109, inc. 8°, cl. 3°), etc. Es un buen principio y una prudente previsión de las constituciones provinciales, afeccionadas por la experiencia, y es además la mejor solución de un conflicto de poderes que en el orden nacional puede plantear situaciones tan graves como la de 1908. Sería muy acertado incorporar este sistema a la Constitución federal en la primera reforma que de ella se hiciese.

1178. No es necesario agregar algo más a la explicación que ya he dado de la tercera característica que tiene la ley de presupuesto: su iniciación por intermedio de la cámara de diputados. Este procedimiento, como más arriba lo he dicho, está virtualmente contenido en el artículo 44 de la Constitución. Pero del hecho de que la cámara popular inicie la sanción de la ley de presupuesto no puede deducirse que el senado quede reducido a desempeñar en este asunto un papel secundario y pasivo, limitándose su fun-



ción de cámara revisora al asentimiento tardío sobre el proyecto aprobado por aquella. Entre nosotros ha sido desnaturalizada completamente esa función de cámara revisora que incumbe al senado en la sanción del presupuesto, lo mismo que en cualquier otro caso. Bien está que la cámara de los lores haya perdido toda influencia en materias semejantes (*money bills*), porque su estructura repugna a la extensión democrática moderna; pero no puede ser admisible que una alta cámara republicana como nuestro senado, creada por el pueblo de los estados, sea despojada de sus esenciales prerrogativas simplemente por una corruptela injustificable. Porque el papel pasivo y secundario del senado en la discusión y sanción del presupuesto, cada año, proviene, desde luego, de la inveterada demora del poder ejecutivo en remitir el proyecto — que él debe preparar antes del 30 de mayo, según la ley de contabilidad — a la cámara de diputados; y también del tiempo excesivo que ésta se toma para examinarlo, corregirlo y aprobarlo. No obstante el mandato expreso de la citada ley, el poder ejecutivo envía generalmente el proyecto de presupuesto a la cámara en agosto o septiembre; pasa en seguida a la comisión respectiva, que realiza un extenso y prolijo estudio para fundamentar su despacho, y se expide recién en las últimas sesiones del período parlamentario — que termina el 30 de septiembre — cuando no se da el caso de que aún entonces no haya podido hacerlo, como algunas veces ha sucedido. Las sesiones legislativas no son prorrogadas, porque el Presidente precisa provocar un paréntesis en el funcionamiento del Congreso para sus intereses políticos (quizá para intervenir por sí arbitrariamente alguna provincia, como en 1907-08 y en la presidencia de Irigoyen), y hasta ya entrado noviembre no convoca a sesiones extraordinarias: llega el mes de enero y la cámara todavía discute el presupuesto... ¿Que puede hacer el senado en tal situación? Cuando le es enviado ya no puede examinarlo con reflexión, pues si demorara su sanción por el tiempo necesario para ello, concluiría el ejercicio del presupuesto anterior (31 de marzo) sin que la administración tuviera uno nuevo. El senado, entonces, opta por resignarse a asentir pasivamente...

1179. Ante una situación como ésta, el senado hizo suyas las declaraciones que emitió en la sesión del 15 de febrero de 1912 el doctor J. V. González, cuyos párrafos quizá más interesantes para el comentario constitucional son los siguientes: « Como este retardo en los últimos años ha llegado a sus límites extremos, a punto de hacer para el senado impracticable todo trabajo de investigación y



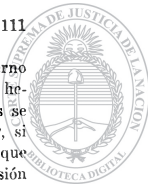
estudio, y aún de simple información, es ya innegable que su misión constitucional de cámara revisora se halla eliminada de hecho en cuanto se refiere a la sanción de la ley de presupuesto general de la administración. Porque no es admisible que se prolongue y tienda a convertirse en sistema permanente la ficción de un estudio y debate imposibles de realizar en tales condiciones, ni es admisible que esta honorable cámara consienta por más tiempo, sin incurrir en graves responsabilidades por violación de mandatos tan fundamentales de la Constitución, en la continuidad de un régimen que importa la supresión efectiva de sus facultades más esenciales»¹⁰⁵.

El senado sancionó *por unanimidad*, en substitución del proyecto de la cámara de diputados, uno que ponía en vigencia para 1912 el presupuesto del año anterior, con dos ligeras modificaciones. Del caso constitucional que planteó esta divergencia fundamental e irreductible entre ambas cámaras legislativas, ya me he ocupado en el capítulo precedente.

1180. Aprobar o desechar la cuenta de inversión. — La segunda parte del inciso que comento confiere al Congreso esta importante atribución. No es ella menos esencial a las funciones del Congreso que la anterior, de fijar el presupuesto, y puede decirse que es su necesario complemento; porque si al poder legislativo corresponde exclusivamente autorizar los gastos públicos y si el ejecutivo debe recaudar las rentas de la Nación y decretar su inversión con arreglo a las leyes que sancionan esos gastos, es obvio dar a los representantes del pueblo y de las provincias la oportunidad de ejercer libremente el control respectivo. La ley de contabilidad (nº 428) determina la forma en que debe prepararse y presentarse al Congreso la cuenta de inversión (arts. 44-47).—

El Congreso, por su parte, designa anualmente dos comisiones «de cuentas», compuesta cada una de dos senadores y tres diputados, una para examinar las cuentas del año precedente y la otra las de los años atrasados. Deben terminar su tarea el 30 de abril del año siguiente, y presentar despacho en las primeras sesiones ordinarias. Les incumbe examinar las cuentas de inversión remitidas al Congreso por el poder ejecutivo, y dictaminar sobre los siguientes puntos: 1º, si los libros de contabilidad han sido llevados con arreglo a la ley; 2º, si las partidas anotadas en la «memoria de hacienda» están conformes con los créditos votados

(105) *Diario de sesiones del Senado*, año 1911, t. II, p. 411.



por la ley de presupuesto, leyes especiales y acuerdos de gobierno permitidos por la ley, y si las imputaciones y pagos han sido hechos con arreglo a las mismas; 3°, si en los contratos y pagos se han observado las prescripciones de la ley de contabilidad; 4°, si los dineros que han ido a poder de reparticiones nacionales que manejan fondos y a encargados especiales o *ad hoc* de la inversión de una parte de ellos, han sido cargados y descargados debidamente, y rendidas las cuentas respectivas de los mismos (ley n° 3956, de 1899, arts. 1°, 3° y 8°).

1181. Un autor nacional se pregunta si las cámaras quedarían inhabilitadas para promover y substanciar el juicio político al poder ejecutivo o sus ministros «por mala administración», en caso de que anteriormente hubiesen aprobado la cuenta de inversión, e insinúa que realmente lo estarían¹⁰⁶. Pero hay que distinguir los diversos significados de este concepto «mala administración», porque si por ésto se entiende la ejecución de delitos previstos y penados por la ley (malversación de fondos, etc.), es indudable que las cámaras no podrían desconocer el valor de *cosa juzgada* que para ellas debe tener el hecho de haber aprobado la cuenta de inversión, en cuanto interesa al juicio político, salvo que posteriormente surgiera la plena evidencia de aquellos delitos. Mas si dicho concepto «mala administración» se entiende como sinónimo de incapacidad, ignorancia o torpeza en el manejo de las rentas nacionales y en su inversión, sin que haya delitos calificados, no puede explicarse por qué motivos el juicio político no podría promoverse y substanciarse. Estas conclusiones fluyen fácilmente del espíritu que inspira el inciso que confiere al Congreso la facultad de aprobar o desechar la cuenta de inversión y a la vez de la teoría de la Constitución sobre el juicio político, explicada en otro lugar de esta obra.

1182. Subsidios del tesoro nacional a las provincias. — Es conveniente examinar en este capítulo el inciso que los autoriza, porque son cargas del presupuesto de la Nación y gravitan sobre su sistema rentístico. El inciso 8° del artículo 67 dice que corresponde al Congreso... «Acordar subsidios del tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios».

Es ésta una particularidad de nuestro federalismo, cuyos an-

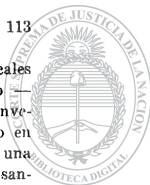
(106) Ag. de Vedia, ob. cit., p. 253.



tecedentes históricos la justifican, así como el inciso 8° que acabo de transcribir es una fórmula original de los constituyentes de 1853, pues ni en la Constitución norteamericana ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las provincias que el texto argentino contempla, y la Constitución federal del Brasil muy posterior a la nuestra, con la que en este punto puede parangonarse, prevé solamente el caso excepcional de que hablaré después.

1183. El Congreso Constituyente, al elaborar y sancionar la que es nuestra ley suprema, debía tomar como punto de partida, ineludiblemente, el pacto de 1831 que preestablecía el régimen federal de gobierno, según se ha explicado en la primera parte de esta obra, y, por lo tanto, debía aceptar como hecho incontrovertible la autonomía política de las catorce provincias como base *sine qua non* de la organización del país. No pudo escapar a la perspicaz penetración de los convencionales de Santa Fe el concepto de que *la capacidad económica* de las provincias es el más sólido cimiento y a la vez el baluarte de su autonomía política, ni tampoco pudieron ignorar la precaria situación de muchas de aquéllas, que, desde ese punto de vista, incapacitábalas en parte para gozar de los beneficios y privilegios derivados de dicha autonomía. Pero nuestro régimen federal es, indudablemente, una solución práctica de nuestras cuestiones históricas, a la vez que el régimen jurídico de la única organización constitucional posible. Los constituyentes, pues, tuvieron que aceptar y consagrar las autonomías provinciales tales cuales eran, y dado como ineludible este punto de partida, su deber fué arbitrar los medios adecuados para obviar las dificultades que rodeaban sus patrióticos propósitos. Estas circunstancias son las que fundamentan y explican el inciso 8° del artículo 67.

1184. Una pequeña incidencia suscitó su sanción en el seno del Congreso Constituyente (sesión del 27 de abril), con motivo de que la comisión redactora del proyecto había propuesto esta forma para dicha cláusula: «Acordar suplementos del tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios, haciendo llevar a cada Provincia una cuenta particular de estos suplementos, que deberán reintegrarse en proporción que mejoren sus rentas». Al ponerse en debate este inciso del proyecto (sesión citada), el convencional Seguí pidió que se suprimiera la segunda parte del mismo, «porque le parecía nada generoso y hasta indigno exigir a los pueblos confederados la devolución de subsidios que les eran debidos y los que



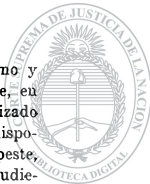
ellos exigirían sólo en el caso justificado de que las rentas locales no bastasen a cubrir sus necesidades»; «que tanto por ésto — agregó — como por otras consideraciones de justicia, de conveniencia y de buena política, votaría contra el inciso contenido en la atribución 8ª del Congreso, y propondría una modificación una vez que ella fuese desechada»¹⁰⁷. En la sesión siguiente fué sancionada por mayoría la fórmula propuesta por el convencional Seguí, que es el texto vigente hasta hoy.

1185. Los subsidios del tesoro nacional han venido a estabilizarse como fuentes ordinarias de recursos para algunas provincias. Sus inseguras finanzas las ponen en el caso lamentable de recabarlos al gobierno federal para llenar, en escasa porción, *déficits* de sus presupuestos, provenientes de administraciones dispendiosas e incapaces. Su autonomía política es así sacrificada o comprometida gravemente por un plato de lentejas. Cada una de ellas hace en tal caso lo que Esaú hizo con sus derechos de primogenitura... y este es uno de los muchos vicios que desnaturalizan nuestro federalismo. San Luis, La Rioja, Jujuy, Catamarca, Salta y Santiago del Estero reciben anualmente el refuerzo federal de varias decenas de miles de pesos cada una, habiéndose llegado a esas sumas desde la inicial y muy módica de cuatro mil pesos que en 1854 se acordó a la última de aquéllas. Así se entiende, ahora, el caso excepcional y justificado de que hablaba en el Congreso Constituyente el diputado Seguí, y que posteriormente conceptuaba de igual modo el ministro doctor Rawson, en 1863¹⁰⁸.

1186. La Constitución del Brasil, a la que antes me refería, prevé, como la nuestra, el caso de que el gobierno federal deba acordar subsidios a los Estados particulares, pero solamente éstos pueden invocar tal privilegio en un caso extraordinario, definido con toda claridad por el siguiente artículo: «Incumbe a cada Es-

(107) Public. ofic. citada, p. 340.

(108) Nota a los gobernadores de Provincia, como ministro del Interior del Presidente Mitre: «... El gobierno nacional comprende que la atribución constitucional de que se ha hecho mención y la ley dictada en virtud de ella, proveen a circunstancias excepcionales, como aquellas porque acaba de pasar la República, suponiendo con razón que las fuentes de riqueza han sufrido una profunda perturbación; pero entiende también que a la sombra de la paz y de la libertad conquistadas, las provincias han de ascender en breve a un grado de bienestar que las ponga en el caso de tener a su alcance y en su mismo seno todos los recursos necesarios para subvenir a las exigencias de su vida política». Véase Art. B. Carranza, *Anuario Financiero-Administrativo*, t. IV, p. 18; y mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, ps. 92-94.



tado proveer a expensas propias las necesidades de su gobierno y administración; pero la Unión prestará socorros al Estado que, en caso de calamidad pública, lo solicite » (art. 5°). Un autorizado comentarista de la Constitución brasileña explica así esta disposición: « Tales son los casos de grandes desgracias públicas, peste, hambre, seca, etc., que algún Estado con sus solos recursos no pudiera reparar ». « Los socorros — agrega — podrán ser en dinero, en efectos mercantiles, en medios de transporte, etc., pues el texto no traza limitación alguna, y es la naturaleza del mal la que ha de indicar el género de socorro » ¹⁰⁹.

1187. Todas las constituciones federales, pues, suponen necesariamente la capacidad económica y rentística de los Estados o provincias que componen la unión, porque, como ya lo he dicho, esa capacidad es la única base sólida de su autonomía política, de su *self-governement*. A este respecto es digna de notarse la Constitución de Venezuela, cuyo artículo 9°, inciso 2°, establece que los territorios federales podrán ser elevados a la categoría de Estados autónomos siempre que comprueben ante el Congreso « que están en capacidad de atender al servicio público en todos sus ramos, y de cubrir los gastos que éste requiere ». Pero ya se ha visto que nuestro federalismo es, como también todo otro, obra de los hechos y de las cosas, y no simple creación abstracta de los constituyentes.

(109) Barbalho, *Constituição Federal Brasileira; Commentarios*, p. 19.



Atribuciones del Congreso

Sistema rentístico y económico

(Continuación)

III

Poder para reglar el comercio exterior e interprovincial

1188. Antecedentes y objeto de este poder. — Una de las grandes deficiencias del gobierno de la Confederación en Estados Unidos, dicen todos los autores, era la falta de atribuciones adecuadas del Congreso general para reglar el comercio exterior e interestadual. En aquella época, cada Estado podía separadamente gravar la exportación y la importación, así como también establecer todas las reglas o leyes comerciales que considerara convenientes, lo cual era en todo sentido incongruente con los intereses comunes y con los propósitos de unión nacional que tenían en mira, porque los celos y animosidades entre los diversos Estados dificultaban prácticamente la consecución de tales designios. La necesidad de propender a una regulación federal del comercio exterior y entre los Estados fué comprendida en 1786 por la Legislatura de Virginia, que sancionó una resolución autorizando el nombramiento de comisionados del Estado con atribuciones suficientes para reunirse con representantes de los otros Estados, y adoptar un sistema más eficiente y satisfactorio sobre la materia. Estos comisionados fueron invitados a congregarse en Annápolis, pero, al tiempo fijado, sólo se presentaron los de cinco Estados, lo cual hizo fracasar el intento por entonces; pero adoptáronse resoluciones tendientes a recomendar al Congreso general la enmienda de los «Artículos de Confederación» de 1778, en el sentido antes expresado.



1189. Cuando la Convención de Filadelfia, subsiguientemente convocada, se reunió para considerar la revisión de los « Artículos de Confederación » o el establecimiento de un gobierno federal mejor concebido, « uno de los primordiales objetos que sus miembros se propusieron lograr — dice un autor ¹ — fué un sistema uniforme para la regularización del comercio, y que tal sistema incluyera la concesión al Congreso del poder de imponer derechos sobre las importaciones, así como los medios de levantar renta, y además, el poder de reglar el comercio exterior y de los Estados entre sí ».

Por todo esto — y también en virtud del propósito de los autores de la Constitución norteamericana de proteger ampliamente la libertad del intercambio o tráfico comercial, en beneficio de la Nación, — la Convención de Filadelfia sancionó el siguiente precepto, llamado por los autores y la jurisprudencia *the commercial clause of the Constitution*: El Congreso tendrá poder... « para reglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diversos Estados, y con las tribus indias » (art. 1º, secc. 8ª, cl. 3) ². La trascendental importancia de este poder del Congreso, el notable desarrollo que ha tenido en la jurisprudencia federal y su grande influencia en la vida constitucional y económica de los Estados Unidos, exceden a toda ponderación. Un reputado autor ³ hace notar que hasta 1840 el número de casos judiciales en los que la « construcción » de esta cláusula estaba comprendida, ante la Suprema Corte, apenas alcanzaba a cinco; en 1860 llegó a veinte; en 1870 a treinta; en 1880 el número de casos ascendió a setenta y siete; en 1890 a ciento cuarenta y ocho; mientras que en 1908 a cerca de doscientos. En las cortes superiores de los Estados y en las cortes federales de circuito y de distrito, el número de casos de la misma índole alcanzaba al final del siglo XIX más o menos a mil quinientos...

1190. En nuestro sistema constitucional no es menos importante el poder federal de reglar el comercio exterior y de las provincias entre sí. Así lo comprendieron los constituyentes de 1853, copiando casi a la letra el texto norteamericano, sin duda para que

(1) E. Mc Clain, *Constit. Law in the United States* (New York, 1916). p. 150-51.

(2) Traduzco literalmente el texto norteamericano y me ajusto a la terminología constitucional consagrada, porque deseo exponer esta importantísima materia con la mayor claridad y exactitud posibles.

(3) A. H. Putney, *United States Const. History and Law* (Chicago, 1908), p. 385.



nuestros legisladores y jueces pudieran aprovechar íntegramente la sabia doctrina y la abundante jurisprudencia que a aquel texto han iluminado durante tan larga experiencia. Inorgánicos antecedentes nacionales a este respecto, por un lado, y por otro la visión del porvenir que al país estaba deparado, por el desenvolvimiento paulatino de sus fecundas riquezas, obligaban a los constituyentes argentinos a conferir al Congreso pleno poder para legislar sobre comercio exterior e interprovincial.

En efecto; hasta la sanción del código soberano en 1853, las constituciones provinciales conferían a las legislaturas, separadamente, esta trascendental atribución; de lo cual tenía que derivarse necesariamente gran perjuicio para los intereses generales de la Nación, pues en todo caso era ejercida en provecho particular de cada Provincia. El localismo económico de Buenos Aires, desde la revolución de Mayo, era un ejemplo bien demostrativo para los convencionales de Santa Fe, en el sentido de hacerles ver la conveniencia de un sistema nacional uniforme sobre comercio exterior e interprovincial. Los estatutos constitucionales de Córdoba, 1821 (secc. VI, cap. XIII, art. 5°), de Entre Ríos, 1822 (secc. IV, art. 39), de Catamarca, 1823 (cap. VI, art. 62), de Jujuy, 1839 (art. 21, inc. 8°), por disposiciones expresas, y los demás por declaraciones generales en cuanto a la extensión del poder legislativo provincial, encomendaban a las legislaturas el ejercicio de dicha facultad. Pero los constituyentes de la Nación no podían reconocer ese estado de cosas, sino al contrario, debían modificarlo, por el otorgamiento expreso de esa misma facultad al Congreso federal; pues si las provincias se la reservaban en particular después de organizado un gobierno nacional supremo, los propósitos y fines de su creación iban a resultar afectados en una de sus bases más fundamentales.

Las provincias signatarias del pacto de 1831 — que fué, como antes se ha dicho, el punto de partida de la organización constitucional — convinieron, desde luego, en que la facultad de reglar el comercio interior y exterior del país debía ser delegada expresamente al Congreso de la Nación (art. 16, cl. 5°), y se adelantaron a remover por propia decisión, como ya se ha dicho, las trabas o dificultades que lo habían obstruido (p. ej.: declarando la libertad de industria y aboliendo los derechos de tránsito, artículos 8°, 9° y 10). Es sabido que el Acuerdo de San Nicolás confirmó y vigorizó tales designios del citado pacto federativo.

1191. En cuanto a que los altos intereses políticos, económicos y comerciales de la Nación exigirían en el futuro que el Con-



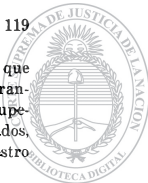
greso estuviera provisto de amplio poder para regir nuestro comercio exterior e interprovincial, la perspicacia de los constituyentes y su clara visión de nuestros destinos los determinó a adoptar religiosamente, en este punto, el modelo americano, que, con tanto acierto, había sido concebido por los convencionales de Filadelfia⁴. Respecto del comercio exterior nadie podría discutir la exclusividad del poder federal para regirlo, porque en éste, como en los demás aspectos de la vida internacional, sólo un poder, sólo una entidad soberana debe aparecer ante el mundo: el poder de la Nación. El comercio entre las diversas provincias, en la vasta acepción que a aquella palabra corresponde, no podía tampoco escapar a la acción uniforme y preeminente del Congreso nacional. Uno de los motivos que justifican este poder federal de que me ocupo, y de los más decisivos, es la necesidad de imposibilitar las consecuencias perjudiciales para todo el país de las rivalidades y luchas económicas o comerciales entre las provincias.

1192. «La competencia entre los Estados, en materia de comercio — observaba Hamilton⁵ — sería otra fuente fecunda de contiendas. Los Estados que están en condiciones menos favorables, desearían librarse de las desventajas de su situación local y participar de las ventajas de sus vecinos más favorecidos. Cada Estado o confederación separada seguiría un sistema comercial que le fuese peculiar, y esto ocasionaría distinciones, preferencias y exclusiones que engendrarían descontento». Y agregaba Madison en otra parte de *El Federalista*⁶: «Si se hallasen los Estados en libertad para reglar el comercio interestadual, sería de preverse qué medios arbitrarían para cargar los artículos de importación y exportación, durante el tránsito por el territorio de su jurisdicción, con derechos que recaerían sobre los fabricantes de los últimos y los consumidores de los primeros. Según la experiencia pasada, podemos estar seguros de que se introduciría esa práctica por medio de artificios futuros, y que tanto por eso como por el conocimiento ordinario de

(4) La notable importancia de nuestro comercio exterior puede verse explicada en el libro de G. F. Tobal, *Lecciones de Geografía Argentina* (1931), ps. 388 y sigs., y datos más completos en los Boletines de la Dirección General de Estadística de la Nación. El comercio exterior (importación y exportación) ascendió en 1920 a la cifra más elevada que hasta ahora se conoce: \$ 1.979.053.069 oro. El saldo favorable de la «balanza comercial» fué ese mismo año de \$ 109.117.671 oro, siendo el mayor en 1919 de \$ 375.192.964 oro, con un intercambio de \$ 1.686.737.552 oro.

(5) *The Federalist*, n° 7.

(6) *Ibidem*, n° 42.



los negocios humanos, alimentaríanse continuas animosidades, que probablemente concluirían en graves perturbaciones de la tranquilidad pública... «La necesidad de una autoridad de superintendencia sobre el comercio recíproco de los Estados Federados, ha sido demostrada con ejemplos de otros países y del nuestro mismo».

1193. También Alberdi exponía acertadamente los fundamentos del poder federal sobre comercio exterior e interprovincial, — que llamaba «el grande agente de prosperidad de la República Argentina», — sosteniendo, con muy exacto criterio político y económico, que «no debe estar, para su arreglo y gobierno, en manos de las autoridades locales de Provincia, sino en las del gobierno central». «Un solo gobierno debe tener todo el país para este asunto, agregaba. Si el argentino debe serlo en Jujuy, lo mismo que en San Juan, las mercaderías, el producto, el buque, que son argentinos en Buenos Aires, deben serlo en Corrientes, Entre Ríos y en todos los puntos del suelo argentino. Sería inaudito que un mismo suelo nacional admitiese productos o mercaderías los unos extranjeros para los otros, perteneciendo o procediendo del mismo país. Una Provincia no debe tener el poder de dañar al comercio de otra vecina suya, estableciendo derechos ínfimos de tránsito, de internación o de tonelaje para atraer al extranjero a sus mercados con daño del vecino»⁷. Estos conceptos de Alberdi eran lógicas deducciones de los principios y doctrinas que él mismo había desarrollado en las *Bases y puntos de partida* de la organización nacional.

1194. El texto constitucional y sus concordantes. — El texto que en nuestra Constitución establece la atribución del Congreso nacional sobre esta materia es el siguiente: «Corresponde al Congreso... *reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí*» (art. 67, inc. 12°). Este inciso ha sido copiado casi literalmente por sus autores de la cláusula norteamericana, más arriba transcrita, lo que es interesante hacer constar, porque — según una antigua y conocida jurisprudencia de nuestra Suprema Corte⁸ — «una de las grandes ventajas de esta adopción, ha sido encontrar formado un vasto cuerpo de doctrina, una práctica y una jurisprudencia que ilustran y comple-

(7) *Elementos de Derecho Público Provincial*, 1ª parte, cap. I, § 1° (Bezansón, 1858, t. I, p. 229).

(8) Véase tomo I, § 350 de esta obra.



mentan las reglas fundamentales, y que podemos y debemos utilizar en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares» (C. S. N., t. 19, p. 236, *in re* L. de la Torre). Las únicas diferencias — no substancial la una y sin trascendencia para nosotros la otra — es que el texto argentino se refiere concretamente al «comercio marítimo y terrestre», y que el norteamericano comprende al final el comercio «con las tribus indias».

Nuestro inciso fué sancionado «por unanimidad» en la sesión de la Constituyente del 28 de Abril de 1853⁹, lo que hace pensar que para todos sus miembros se trataba de conferir al Congreso, sin vacilación alguna, un poder de carácter eminentemente nacional. De la misma manera fué aprobado el inciso del artículo 108 (105 en el texto primitivo del 53) que prohíbe a las provincias «expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior» (sesión del 30 de abril).

1195. Son complementarios del inciso 12 del artículo 67, en cuanto a esclarecer los propósitos que lo informan y determinar la extensión del poder que acuerda al Congreso, otros preceptos de la Constitución, algunos de ellos ya estudiados anteriormente. Concuerdan en este sentido con el inciso mencionado los artículos 8º, 9º, 10, 11 y 12¹⁰; el 14, donde declara los derechos de comerciar y navegar, y la libertad de industria; el 26, que asegura la libre navegación de los ríos interiores de la Nación para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional; el 27, que obliga al gobierno federal «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»; los incisos 9º y 19 del artículo 67, en cuanto confirman y especifican las disposiciones de aquellos dos artículos, al decir, respectivamente, que corresponde al Congreso «reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes y crear y suprimir aduanas», etc., y «aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones». Concuerdan asimismo con el inciso 12 del artículo 67, la cláusula del artículo 108, que prohíbe a las provincias «expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior», lo cual da a nuestro inciso 12 mayor precisión aún que la que tiene el texto norteamericano correspondiente, como se verá después.

(9) *Conv. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 342.

(10) Véase el capítulo precedente.



Además, el inciso que faculta al Congreso de modo exclusivo « para dictar el código de comercio » y « leyes generales para toda la Nación sobre bancarrotas » y la cláusula respectiva del artículo 108 que niega a las provincias el ejercicio de semejantes poderes. Y finalmente, el inciso 16 del artículo 67, en tanto cuanto encarga al Congreso « proveer *lo conducente* a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias... promoviendo la construcción de ferrocarriles y canales navegables... por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo », precepto que tiene su necesario complemento en el artículo 107, como se explicará oportunamente.

1196. Se ve, pues, que el inciso 12 del artículo 67, enunciativo del importante poder del Congreso para reglar el comercio exterior e interprovincial, no es una disposición aislada y desprovista de adecuadas concordancias en nuestra Constitución, como no lo es en la de los Estados Unidos, la cláusula modelo que copiaron los convencionales de 1853. Muy al contrario, la adecuada interpretación de aquel precepto debe hacerse por el legislador y por los jueces teniendo muy en cuenta que él forma parte integrante de una doctrina constitucional completa sobre la materia, y que es la fórmula enunciativa del poder federal para determinar un sistema uniforme, inspirado en los altos propósitos de la Constitución a este respecto. La jurisprudencia y las autoridades en derecho constitucional así lo han entendido.

Podemos ahora comenzar el análisis de la que aquí también llamaré — por ser una frase expresiva y admitida — « la cláusula comercial de la Constitución ». Para que la explicación de este asunto sea lo más metódica posible, debo advertir que es preciso considerar: 1º, qué ha de entenderse por comercio internacional y de los Estados o provincias entre sí; 2º, qué significa el poder de reglarlo o regularlo, conferido al Congreso de la Nación; 3º, si es un poder exclusivo o concurrente con los Estados o provincias; 4º, los poderes de estos últimos sobre su comercio interno o local.

1197. Jurisprudencia de Estados Unidos, Gibbons v. Ogden.

— El conocimiento de la jurisprudencia norteamericana es imprescindible en esta materia, y si bien no me es dado exponerla aquí con la extensión que desearía — porque para ello serían necesarios varios capítulos — mencionaré los casos más interesantes e ilustrativos, y cuyas doctrinas, sostenidas por jueces eminentes, son enteramente aplicables a la interpretación de nuestros textos constitu-



cionales. El que se conoce con el nombre de *the steamboat case* es siempre el primero, cronológicamente, y por su notable importancia ¹¹. He lo aquí:

La Legislatura del Estado de Nueva York sancionó, entre 1798 y 1811, cinco leyes, concediendo a Livingston y Fulton, o uno de ellos, «el derecho exclusivo» de surcar con buques a vapor todos los ríos navegables, bahías y aguas dentro de los límites y jurisdicción del Estado de Nueva York, por un determinado número de años. Una disposición establecía que por cada nuevo buque que pudiera ser propulsado a vapor sobre el río Hudson, con una marcha a lo menos de cuatro millas por hora, los concesionarios tendrían una prórroga de cinco años en el goce de su privilegio, pero no por más de treinta años. Durante este tiempo se les reconocía un monopolio, bajo pena de confiscación de los buques y navíos pertenecientes a otros que violaran el exclusivo derecho concedido a Livingston y Fulton. La Corte Suprema federal, cuando el caso llegó ante ella por apelación, declaró que las citadas leyes de Nueva York «eran repugnantes a la cláusula de la Constitución de Estados Unidos que autoriza al Congreso para reglar el comercio, en tanto cuanto esas leyes prohíben a los buques que han obtenido autorización, de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos, hacer el tráfico costanero navegando dichas aguas por medios a fuego o a vapor» ¹².

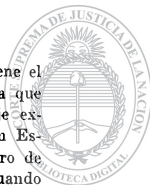
1198. Marshall redactó la opinión de la Corte Suprema en una maestra pieza jurídica, que es una de sus producciones más notables. Si a causa de la imperfección del humano lenguaje, decía Marshall, hubiera serias dudas respecto de la extensión de un poder determinado, los objetos para que ha sido conferido, especialmente cuando tales objetos están expresados en el instrumento mismo, deben tener, según una regla establecida, grande influencia en la interpretación... No conocemos otra regla para precisar la extensión de tales poderes que la que es dada por el lenguaje del instrumento que los confiere, tomando en conexión con los propósitos para que han sido conferidos. Las palabras son: «el Congreso tendrá poder para reglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diversos Estados, y con las tribus indias». La materia que debe ser regulada es el *comercio*; y siendo nuestra Constitución, como bien se ha dicho, una que enumera y no una que define.

(11) J. M. Dillon, *John Marshall, Complete Constitutional Decisions* (1903), p. 421.

(12) 9 Wheaton, 1-240 (1824).



para fijar la extensión del poder es necesario establecer el significado de la palabra. La defensa quisiera limitarlo al tráfico, a la compra y venta o al intercambio de productos, y no admite que comprenda la navegación. Esto restringiría a una sola de sus significaciones un término general que es aplicable a muchas cosas. Comercio es, indudablemente, tráfico, pero es algunas veces algo más: es comunicación (*intercourse*). Enuncia la comunicación (o intercambio) comercial entre las naciones y partes de las naciones, en todas sus ramas, y es regido mediante la determinación de reglas para ponerlo en acción. La mente concibe con dificultad un sistema para regular el comercio internacional del que se excluyan todas las leyes concernientes a la navegación, que nada diga sobre la admisión de los buques de una Nación en los puertos de otra, y que esté limitado a prescribir reglas para la conducta de los individuos en su oficio de comprar y vender o de permutar... Toda América entiende, y uniformemente así lo ha entendido, que la palabra «comercio» comprende la navegación. Así fué entendida cuando la Constitución fué elaborada, y así debe entenderse ahora. El poder sobre el comercio, incluyendo la navegación, fué uno de los principales objetos que el pueblo de América tuvo en mira para adoptar su gobierno actual, y que fué contemplado para crearlo... ¿A qué especie de comercio puede extenderse este poder? La Constitución nos informa sobre este particular: al comercio «con las naciones extranjeras, y entre los diversos Estados, y con las tribus indias»... La materia a que el poder en seguida se aplica es al comercio «entre los diversos Estados». La palabra «entre» significa entremezclado con (*intermingled with*). Una cosa que está entre otras está entremezclada con ellas. El comercio entre los Estados no puede detenerse en los límites exteriores de cada Estado, sino que puede introducirse en el interior. No intentamos decir que estas palabras comprendan aquel comercio que es completamente interno, que se realiza entre un hombre y otro en el Estado o entre diferentes partes de un mismo Estado, y que no se extiende a otros Estados o los afecta. Tal poder sería inconveniente, y, ciertamente, es innecesario. Por más comprensiva que sea la palabra «entre», debe ella muy propiamente ser restringida a aquel comercio que concierne a más de un Estado... El comercio completamente interno de un Estado, por consiguiente, debe ser considerado como reservado al mismo Estado. Pero al reglar el comercio con las naciones extranjeras el poder del Congreso no puede detenerse ante las líneas jurisdiccionales de los diversos Estados. Sería un poder



inútil si no pudiera pasar de esas líneas... Si el Congreso tiene el poder para reglarlo, este poder debe ser ejercido dondequiera que tal cosa exista. Si existe dentro de los Estados, si un viaje exterior puede comenzar o terminar en un puerto dentro de un Estado, entonces el poder del Congreso puede ser ejercido dentro de un Estado. Este principio, si es posible, es aún más claro cuando se aplica al comercio «entre los diversos Estados»... «Llegamos ahora a la siguiente pregunta: ¿Qué es este poder? Es el poder para reglar; esto es, para prescribir las reglas por las que el comercio es gobernado. Este poder, como los otros conferidos al Congreso, es completo en sí mismo, puede ser ejercido hasta su más grande extensión y no reconoce otros límites que los que están determinados en la Constitución»...

Más adelante la célebre sentencia desarrolla extensamente el principio de que un Estado no puede reglar el comercio exterior e interestadual mientras el Congreso se dispone a ejercer el poder que la Constitución le ha delegado para hacerlo; y agrega que la expresión «para reglar», etc., implica pleno poder sobre las cosas que deben ser regularizadas: «Esta regulación tiene por objeto un resultado completo, aplicándose a aquellas cosas que permanecen siendo como eran y también a aquellas que han sido alteradas».

1199. Tal es la famosa sentencia de la Corte Suprema en el caso clásico de *Gibbons v. Ogden*, conceptuada por todos los autores como una de las más interesantes y trascendentales de la jurisprudencia americana, y como el estudio más profundo que se haya hecho del poder del Congreso para reglar el comercio exterior e interprovincial. «En *Gibbons v. Ogden*, ese emporio de derecho constitucional — dice un autor¹³ — tenemos sobre este asunto una definición del *chief justice* Marshall de lo que es reglar el comercio, que tal vez nunca sea superada por su brevedad, corrección y comprensividad». Pero algunos *dictum* de la clásica sentencia han sido discutidos por reputados autores y aún restringidos por la misma Corte Suprema en casos posteriores, como se verá después. «Con todo — afirma Dillon¹⁴ — debemos a Marshall y a los jueces eminentes que con él se sentaban en la Corte, que nuestro vasto comercio exterior no sea obstruido y que nuestro comercio interestadual, vasto también, en tierra o por agua, mediante buques, fe-

(13) Miller, *Lectures on the Constitution of the United States*. (ed. 1893), p. 449.

(14) Obra citada, p. 427.



rocarriles o telégrafos, no reconozca límites entre los Estados ni esté sujeto a las exacciones de los mismos, y que sea tan libre para todos los que lo realizan como lo son ahora el aire y el agua ».

1200. Observa Putney, en su excelente obra ¹⁵, que cierta posición tomada por la Corte en el caso que acabamos de exponer ocasionó más tarde alguna dificultad en otros, hasta que concluyó por ser abandonada. Refiérese al principio establecido por Marshall de que el poder del Congreso sobre el comercio entre los Estados es no sólo supremo sino también « exclusivo », y que cualquier legislación de Estado en esta materia, aunque únicamente relativa a puntos que no hubieran sido legislados por el Congreso, sería, por lo tanto, una infracción de los poderes de este último, e inconstitucional ¹⁶; y en particular refiérese el mismo autor al caso de *Wilson v. Blackbird Creek Marhs Co.* ¹⁷, suscitado por haberse controvertido la validez de una ley del Estado de Delaware, autorizando la construcción de un dique en el Blackbird Creek, que es una pequeña corriente de agua completamente dentro de los límites territoriales del Estado. Al redactar la sentencia de la Corte Suprema en este caso el propio Marshall expresaba que aquella ley de Delaware « no podía ser considerada como repugnante al poder federal para reglar el comercio, en su estado latente (*dormant state*), o como en conflicto con alguna ley (nacional) sancionada sobre la materia ».

En otro caso la Corte Suprema sostuvo la constitucionalidad de una ley del Estado de Nueva York que requería de los capitanes de todos los buques de pasajeros, provenientes de otros Estados o de países extranjeros, la presentación de un informe dentro de las veinticuatro horas de su llegada. Según la Corte esa ley era simplemente una reglamentación de orden policial, y no una regulación del comercio exterior o entre los Estados ¹⁸.

1201. Posteriores decisiones del tribunal supremo, como la recaída en los que se conocen con el nombre de *Licenses cases* ¹⁹, obscurecían todavía más la cuestión de saber si el referido poder del Congreso es exclusivo o concurrente con análogo poder de los Estados; hasta que el principio moderno sobre esta cuestión reci-

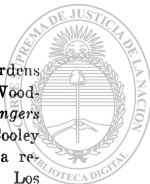
(15) *U. S. Const. Hist. and Law*, p. 395.

(16) Tal principio fué reiterado en *Brown v. Maryland*, 12 Wheaton, 419 (1827, por Marshall).

(17) 2 Peters, 245 (1829).

(18) *New York v. Miln*, 11 Peters, 102.

(19) 5 Howard, 504.



bió la sanción de la Corte, por primera vez, en *Cooley v. Wardens of the Port*, aunque ya había sido anticipado por el juez Woodbury al expresar su opinión en los *Licenses cases* y *Passengers cases*²⁰. La ley cuya constitucionalidad se controvertía en *Cooley v. Wardens of the Port*, era una del Estado de Pennsylvania reglamentando el oficio de piloto en el puerto de Filadelfia. Los jueces de la Corte Suprema establecieron en su sentencia la distinción entre lo que es propiamente reglar el comercio, cuya uniformidad en todo el país es necesaria, y aquellas otras reglamentaciones que siendo de índole local pueden ser susceptibles de variedad en diferentes lugares, conforme cambian las condiciones locales. Con respecto a la primera clase de tales regularizaciones, la Corte confirmó el principio establecido en *Gibbons v. Ogden*; pero con respecto a las de la segunda clase, sostuvo que en ausencia de leyes federales los Estados podían legislar para su propio territorio. Aunque sostenía que el poder del Congreso es supremo en todos los casos en que se trata del comercio exterior e interestadual, declaraba que solamente es «exclusivo» en aquellos de la primera clase. «Somos de opinión — decía el juez Curtis, expresando la de la Corte²¹ — que esta ley del Estado de Pennsylvania ha sido sancionada en ejercicio de un poder que en él reside para legislar; que no está en conflicto con ninguna ley del Congreso, y que no invade sobre ningún sistema que este último haya establecido al respecto».

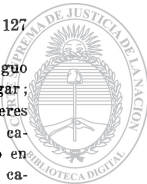
1202. Si bien el caso recientemente citado ha sido durante cincuenta años considerado como conteniendo el correcto principio para deslindar los poderes respectivos del Congreso y de los Estados, la aplicación de la regla ha sido motivo de grandes discusiones y de serias dificultades prácticas, por lo que la Corte se ha visto obligada a resolver cada caso en razón de la especialidad de los hechos que lo ocasionan²².

Así, la Corte Suprema ha declarado alguna vez la inconstitucionalidad de una ley de Estado, no ya por violar ésta abiertamente la cláusula comercial de la Constitución, en cuanto confiere al Congreso un amplio y supremo poder sobre el comercio exterior y de los Estados entre sí, sino por oponerse tal ley al espíritu general y a los propósitos de la Constitución nacional, considerada

(20) Putney, ob. cit., p. 399.

(21) 12 Howard, 299.

(22) Putney, ob. cit., p. 400.



en conjunto. Esta doctrina había sido ya anticipada en el antiguo caso de *McCulloch v. Maryland*, del que me ocuparé en otro lugar; pero fué aún más concretamente aplicada, en punto a los poderes de los Estados sobre comercio y a los derechos inherentes a la calidad de ciudadano, en el caso de *Crandall v. Nevada*, decidido en 1868. Tratábase de una ley de este Estado que establecía una capitación de un *dollar* sobre cada persona que dejara el territorio del Estado por ferrocarril o diligencia, debiendo ser abonado el impuesto por los empleados o agentes de las compañías ferroviarias y los propietarios de las diligencias²³. La Corte Suprema la declaró inconstitucional. Después de examinar los principios constitutivos del gobierno creado por la Constitución, los deberes y derechos que a éste corresponde, decía el juez Miller al dar la sentencia: « Pero si el gobierno tiene estos derechos a su favor, los ciudadanos tienen también derechos correlativos. Tienen el derecho de ir a la sede del gobierno para exponer las reclamaciones que contra él puedan tener o para cualquier asunto que tengan pendiente ante él. Para buscar su protección, desempeñar sus empleos o ejercer sus funciones; tienen el derecho de libre acceso a sus puertos de mar en cualquier parte donde los lleven sus operaciones de negocio o comercio exterior, a las sub-tesorerías, oficinas de tierra, de renta pública y a las cortes de justicia en los diversos Estados; y estos derechos son por su naturaleza independientes del poder de cualquier Estado en cuyo suelo deben ejercerse. Las opiniones aquí expuestas no son nuevas ni carentes de autoridad. La cuestión del poder impositivo de los Estados, en cuanto su ejercicio afecte las funciones del gobierno federal, ha sido frecuentemente considerada por esta Corte, y uniformemente se ha desconocido el derecho de los Estados para impedir u obstaculizar las funciones constitucionales de aquel gobierno o los derechos de que gozan los ciudadanos bajo su amparo ».

1203. Algunos autores, apoyándose en la jurisprudencia citada y en otras numerosas decisiones de la Corte Suprema, resumen así su doctrina: « Con respecto a las medidas que son propiamente, o tal vez indirectamente, regularizaciones del comercio, si el Congreso, ejerciendo el poder general que se le ha conferido, ha legislado ya sobre cualquier asunto relacionado con el comercio exterior o con el de los estados entre sí, estos últimos están completamente desprovistos de todo poder sobre el mismo asunto: la precedente

(23) 6 Wallace, 35-49.



ocupación de ese campo por la Legislatura nacional excluye toda participación en el mismo por los estados. *Pero si el Congreso no ha legislado, si su poder tal como le es dado por la Constitución, permanece dormido («dormant») los estados son libres de obrar: su acción, sin embargo, no es absoluta y final: es sólo condicional, y está constantemente sujeta a ser desplazada por las leyes del Congreso si este cuerpo juzgara propio ejercer su poder y regir tal asunto particular»* ²⁴.

Pero otros autores, como Patterson ²⁵, sostienen que «si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regularización, el Congreso solamente puede legislar, y cuando éste no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquiera sea ella. La que se llama «doctrina del silencio del Congreso» — agrega — significa esto y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren una diversidad en la regularización, los estados pueden legislar, y su legislación lo contraloreará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado».

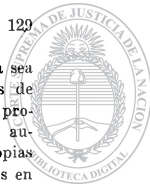
1204. Campbell Black, en su notable obra ²⁶, propónese conciliar la jurisprudencia, y, al efecto, divide en cuatro grandes series los casos que se han presentado y otros análogos que pudieran suscitarse: 1º, los Estados no pueden legítimamente establecer ninguna medida que tienda directamente a reglar, obstruir o intervenir en aquel comercio que se ha confiado al supremo control del Congreso, o que sea inconsistente con la legislación de este cuerpo sobre el mismo asunto ²⁷; 2º, si el asunto y objeto particular sobre el cual debe legislarse es nacional en su carácter, o si tal asunto puede ser regido solamente por un sistema uniforme — en cuanto varias regularizaciones por los diversos estados causarían inconvenientes o perjuicios — los Estados no pueden legislar al respecto, y si el Congreso no lo hace, su silencio debe ser interpretado como

(24) J. M. Pomeroy, *An Introduction to the Constitutional Law* (Indianapolis, 1888), p. 277, § 330; confr. Cooley, *Princip. of Const. Law*, p. 62 y 70; Tucker, *The Const. of the U. S.* (1899), vol. II, p. 550, § 264; Mc Clain, ob. cit., p. 153.

(25) *The United States and the States under the Constitution* (Philadelphia, 1904), p. 71, § 34.

(26) *Handbook of American Constitutional Law* (Saint Paul, Minn., 1910), ps. 219-21.

(27) *Brown v. Maryland*, 12 Wheat, 419; *Welton v. Missouri*, 91 U.S., 275; *Leisy v. Hardin*, 135 U.S., 100; *Gibbons v. Ogden*, 9, Wheat, 1; etc.



una prueba de que su voluntad es que el sujeto de que se trata sea libre de toda regularización o restricción²⁸; 3^o, las materias de orden local y limitado, no nacionales en su carácter y que es probable sean más sabiamente gobernadas por las reglas que las autoridades de los diferentes estados juzguen aplicables a sus propias localidades, puede ser regidas por las legislaturas de los estados en defecto de alguna ley del Congreso sobre el mismo asunto²⁹; 4^a, hay ciertas clases de legislación de Estado que, no obstante afectar incidental o remotamente el comercio exterior o interestadual, no se han propuesto ser regularizaciones del mismo, sino que tienen primordial relación con el comercio concerniente en particular al Estado, o de sus ciudadanos, y son, propiamente, meras reglamentaciones policiales. En ausencia de alguna ley del Congreso que cubra el mismo objeto tales leyes son válidas, y se ha entendido que, inhibiéndose de actuar, el Congreso las autoriza³⁰.

1205. En cuanto a los objetos a que se extiende la facultad o poder federal de reglar el comercio exterior o interestadual, tal vez no se ha dado una definición más completa, observa Watson³¹, que la del juez Harlan, en el caso de *Adair v. United States*³²: «El comercio entre los diversos estados comprende el tráfico, el intercambio, el trato, la navegación, la comunicación, el tránsito de las personas y la transmisión de mensajes por telégrafo, que son, indudablemente, distintas especies de la comunicación comercial entre los diversos estados; no comprende aquel comercio completamente interno, que se realiza de hombre a hombre en un Estado o entre diferentes partes de un mismo Estado pero que no se extiende o no afecta a otros estados». Y el citado autor agrega por su parte: «Comercio significa hoy algo más que lo que significaba cuando Marshall lo definió. Es más que comunicación (*intercourse*). Es también el transporte de la propiedad y de las personas y la transmisión del pensamiento».

1206. El poder conferido al Congreso por la Constitución so-

(28) *Browman v. Chicago and N. W. R. Co.*, 125 U. S., 465; *County of Mobile v. Kimball*, 102 U. S., 691; *Gloucester Ferry Co. v. Pennsylvania*, 114 U. S., 196; *Brown v. Houston*, 114 U. S., 622; *Leisy v. Hardin* (cit.); etc.

(29) *Cooley v. Wardens of the Port of Phila.*, 12 How., 299; *Wilson v. Blackbird Creek Marsh Co.*, 2 Pet., 245; etc.

(30) *Sherlock v. Alling*, 93 U. S., 99; *Kelley v. Great Northern Ry. Co.*, 152 Fed., 211; *in re Lebolt*, 77 Fed., 587; etc.

(31) *The Constit. of the United States*, vol. I, p. 476.

(32) 208 U. S., 176-77.



bre comercio exterior e interprovincial, decía el juez Lamar en *Kidd v. Pearson*³³, « es un poder absoluto y completo en sí mismo, que no tiene más limitaciones que las prescriptas por la Constitución. Está libre de la influencia de los estados; es coextensivo con la materia sobre la que opera y dondequiera lo exigen los intereses del comercio con las naciones extranjeras o entre los Estados, y va hasta el interior de cada uno de éstos, no deteniéndose ante sus límites respectivos. Pero no abarca el comercio interno o doméstico de un Estado, tal como es realizado entre los ciudadanos del mismo ». « Está conferido al Congreso este poder tan absolutamente como lo puede ser en un gobierno unitario »³⁴. Puesto que el comercio cuya regularización se ha encomendado al Congreso incluye el intercambio y el tráfico, éstos comprenden todos los medios, instrumentos y lugares por los cuales aquellos actos se realizan. Los sujetos del intercambio o tráfico pueden ser cosas, productos, efectos, mercaderías o personas³⁵. Puede, pues, el Congreso en ejercicio de este mismo poder, construir o autorizar a individuos o corporaciones para construir ferrocarriles a través de los estados y territorios de la Nación³⁶.

La legislación de un Estado tendiente a imponer una carga directa sobre el comercio interprovincial o a intervenir directamente en su libre desarrollo es una usurpación del poder del Congreso³⁷.

1207. Comisión federal del comercio entre los Estados. —

En vista del gran desenvolvimiento del comercio entre los estados y de las evidentes conveniencias de protegerlo con eficacia, principalmente cuando se efectúa por vastas vías de comunicación como son los ferrocarriles, el Congreso norteamericano sancionó en 1887 (febrero 4) la que se conoce con el nombre de *interstate commerce act*. Esta ley, las enmiendas o reformas de que ha sido objeto, las leyes complementarias, las decisiones de las cortes federales provocadas por su aplicación y las órdenes y resoluciones de dicha co-

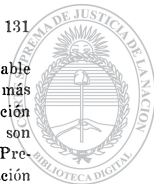
(33) 128 U. S., 17; *confr. Guy v. Baltimore*, 100 U. S., 443; *Lottery case*, 188 U. S., 356.

(34) *Lottery case* (cit. nota anterior).

(35) *Mac Call v. California*, 136 U. S., 104; *Chicago and N. W. R. Co v. Fuller*, 17 Wallace, 560.

(36) *California v. Central P. R. Co*, 127 U. S., 1.

(37) *Hall v. De Cuir*, 95 U. S., 485.



misión, constituyen ahora — dice un autor³⁸ — « un formidable cuerpo de derecho federal, y es imposible presentar aquí algo más que un breve resumen de sus principios generales ». La ejecución de la ley y el desempeño de las funciones que ella determina son confiados a una *comisión* de siete miembros, nombrados por el Presidente con acuerdo del senado y que gozan de una remuneración de diez mil dólares anuales cada uno. La comisión es un cuerpo autónomo y está completamente separado del departamento de comercio. La ley se refiere a las corporaciones y personas que realizan el transporte de pasajeros o mercaderías por ferrocarril o por agua de un Estado a otro, o dentro de un territorio federal, o entre un lugar de la Nación y un país extranjero; pero no al transporte completamente interno de un mismo Estado. Un gran número de restricciones son establecidas sobre las corporaciones a que se aplica la ley. Todas las tarifas de carga y pasajes deben ser justas y razonables, y prohíbe la ley las de carácter diferencial sobre algunas personas o lugares con respecto a otros que se valen de los mismos servicios. En general, la ley determina ampliamente las formas y condiciones a que deben subordinarse las operaciones principales del transporte ferroviario entre los estados. Para asegurar y facilitar el control de la comisión federal, así como el debido cumplimiento de sus atribuciones, la ley obliga a las empresas a presentar anualmente a aquella informes completos, del modo que la misma prescriba. Está autorizada para investigar en los negocios de las compañías de transporte, y puede requerir al procurador federal de cualquier distrito para que demande ante la Corte correspondiente a los que han violado la ley. Puede citar testigos y obligar a la presentación de libros, papeles y otros documentos relacionados con el asunto que motiva la investigación. En fin, tiene la importante facultad de aprobar o fijar por sí misma el *maximum* de las tarifas de pasajes y cargas que estime justas y razonables.

1208. « La sanción de esta ley — observa Watson³⁹ — y la creación de la mencionada comisión marca el comienzo de una época en la situación comercial de Estados Unidos. Antes de su sanción la regulación de las tarifas que los ferrocarriles podían cobrar sólo se hacía de acuerdo con los principios del derecho común, según los cuales aquéllas deben ser razonables y justas; los conductores estaban siempre obligados a efectuar el transporte para

(38) Beard, *Amer. Governm. and Politics* (New York, 1915), p. 389.

(39) *The Const. of the U. S.*, cit., vol. I, p. 536.



todos los que lo requerían en el orden de la entrega de las mercancías a transportar». La ley de comercio entre los estados y la comisión federal que ella crea son importantes aplicaciones prácticas del poder que la Constitución ha conferido al Congreso por la «cláusula comercial»⁴⁰; así como ha sido también en mérito de este mismo poder que el Congreso sancionó, en 1890 (julio 2), la llamada *act to protect commerce against unlawful restraints and monopolies*, a la que se da corrientemente el nombre de su autor, Mr. Sherman. Según esta ley, «todo contrato, combinación en forma de *trust* o de otra manera, o conspiración para restringir el tráfico o comercio entre los diversos estados o con las naciones extranjeras», queda prohibido y son castigados los que violen la ley. No siéndome posible enumerar y estudiar aquí las muchas decisiones de la Corte Suprema que han aplicado e interpretado estas dos notables leyes de Estados Unidos, me permito recomendar su lectura a los estudiosos en las obras fundamentales citadas en nota ⁴¹.

1209. Comercio interno de los Estados. — Ya en el antiguo y clásico caso de *Gibbons v. Ogden*, Marshall estableció bien claramente que el poder dado al Congreso nacional por la «cláusula comercial» de la Constitución no se extendía a aquel comercio que se efectúa completamente dentro de un mismo Estado. El ilustre juez declaró, en efecto, que los estados conservan pleno poder sobre lo que él indistintamente llamaba «el comercio *exclusivamente* interno del Estado» o «el comercio *completamente* interno del Estado», y aunque sea bastante difícil determinar en la práctica, esto es, en los numerosísimos casos que ocurren, el sentido preciso de esas palabras, debe reconocerse la maravillosa sagacidad y la previsión de Marshall al usarlas en su célebre sentencia para expresar uno de los más trascendentales conceptos del derecho constitucional. Como se verá en seguida, la jurisprudencia y la doctrina uniformes de los autores confirman enteramente dicho principio del poder reservado de los estados para reglar su propio comercio interno.

1210. En el mismo caso de *Gibbons v. Ogden* quedó establecido que para constituir comercio entre los estados es esencial que éste no se confine a un Estado exclusivamente, sino que concierna a más de uno. «El comercio entre los estados que el Congreso puede

(40) J. Dillon, ob. cit., p. 465, nota al caso de *Gibbons v. Ogden*.

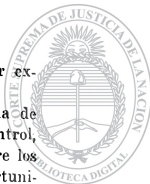
(41) D. K. Watson, ob. cit., vol. I, cap. XXIV; W. W. Willoughby, *Constit. Law* (1910), vol. II, cap. XLIII.



controlar — observa Cooley ⁴² — debe ser en cierto grado de su desenvolvimiento extraterritorial». Muchísimas son las sentencias de la Corte Suprema americana que han reiterado y aprobado este principio, pero quizá el más demostrativo es el de *Veazie v. Moor* ⁴³, recordado por Cooley y demás autores antes citados. Al dar la opinión de la Corte Suprema en este caso, decía el juez Daniel: « Comercio con las naciones extranjeras debe significar aquel que en algún sentido está necesariamente conectado con esas naciones; transacciones que, sea inmediatamente o sea en algún grado de su desarrollo, son extraterritoriales. La frase no puede ser aplicada a las transacciones completamente internas, entre los ciudadanos de una misma comunidad, o a una sociedad y sus leyes cuyos fines, operaciones y propósitos están restringidos a su territorio y jurisdicción. No puede tampoco concluirse que, a causa de que los productos de las empresas locales en agricultura, en manufacturas o en las artes, puedan en último término llegar a ser objetos del comercio exterior, esté legítimamente comprendido en el significado de la frase « comercio exterior » el fomento o el control de los medios por los cuales aquellas empresas son alentadas y protegidas; ni implicarse ésto claramente, en modo alguno, del poder para reglar dicho comercio. Una pretensión de alcance tan vasto como sería ésta, se haría extensiva hasta los contratos entre ciudadanos del mismo Estado, controlaría los negocios del agricultor, del invernador, del manufacturero, del mecánico, las inmensas operaciones de los dueños de las minas de carbón, las minas y las fraguas de la región; porque no hay una sola de estas ocupaciones cuyos resultados no puedan llegar a ser objetos de comercio exterior, y ser transportados, por caminos en que se pague peaje, canales o ferrocarriles, de un punto a otro dentro de los diversos estados hasta su último destino, como antes se ha dicho. Una pretensión semejante imposibilitaría o paralizaría efectivamente todos los empeños tendientes a introducir mejoras internas en los diversos estados; porque no puede suponerse que los estados agotarían sus capitales y su crédito en la construcción de caminos, canales y ferrocarriles, si la remuneración que de ellos obtuvieran y el control sobre los mismos se les pudiese arrancar inmediatamente, so pretexto de que tales obras públicas serían facilidades para un comercio que, mientras utilizaba esas mismas facilidades, era incuestionablemente interno, no

(42) *Principios, etc.*, p. 61.

(43) 14 Howard, 569 y sigs.



obstante que mediatamente o en último término llegara a ser exterior » ⁴⁴.

« El comercio interno de un Estado — dice otra sentencia de la Corte Suprema ⁴⁵ — está tan plenamente bajo su propio control, como está bajo el control del gobierno federal el comercio entre los estados ». Sobre aquél, afirmaba el juez Chase en otra oportunidad, el Congreso no tiene ningún poder de regularización, ni ningún control directo; tal poder corresponde exclusivamente a los estados ⁴⁶.

1211. La regla general que puede deducirse de la jurisprudencia es la siguiente ⁴⁷: aunque cada Estado no se ha desprendido de sus poderes locales ordinarios para obrar sobre todas las personas y propiedades existentes o que puedan existir dentro de su territorio, y absorbe la masa de personas y propiedades sujetas a su jurisdicción, las fronteras territoriales de cada jurisdicción estadual y la concesión al gobierno de Estados Unidos de poderes incongruentes con una soberanía local y el justo respeto a los derechos de los ciudadanos de los otros estados, deben considerarse como límites al ejercicio por cada Estado de facultades semejantes, porque ellos no pueden inmiscuirse en la plena ejecución de los poderes conferidos a los Estados Unidos.

No menos uniforme, en este mismo sentido de la amplitud y exclusividad del poder reservado de los estados para reglar su propio comercio interno, es la doctrina de los autores de derecho constitucional americano. A la opinión de Cooley, ya citada, podría agregar aquí una larga lista de los que la profesan y explican. « El tránsito y el tráfico que se operan enteramente dentro de los límites de un Estado particular — observa Pomeroy ⁴⁸ — están completamente sujetos a la jurisdicción y al poder legislativo de ese Estado. El Congreso no tiene ningún poder directo sobre el particular, ni de ninguna especie, excepto lo que pueda resultar in-

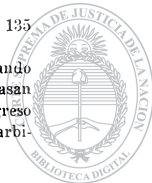
(44) *Conc.*: The Daniel Ball, 10 Wallace, 565; *Lord v. Steamship Co.*, 102 U. S., 543; *Bridge Co. v. United States*, 105 U. S., 492; *Leisy v. Hardin*, 135 U. S., 147; *United States v. E. C. Knight Co.*, 156 U. S., 15; etc.

(45) *Sands v. Manistee River Improv. Co.*, 123 U. S., 288; *Covington and Bridge Co. v. Kentucky*, 154 U. S., 204.

(46) *Licence tax cases*, 5 Wallace, 462, 470.

(47) *Patterson*, ob. cit., p. 70, § 34.

(48) Obra citada, p. 273, § 326; *Putney*, ob. cit., § 255; *Campbell Black* ob. cit., p. 250; *Tucker*, ob. cit., vol. II, p. 548; *Von Holst*, *Constitutional Law in the U. S.* (Chicago, 1887), p. 139; *Story*, ob. cit., t. II, p. 42, § 513; *Watson*, ob. cit., vol. I, p. 540; *Patterson*, ob. y lug. cit.



cidentalmente del ejercicio de alguna otra atribución. Pero cuando el tránsito o el tráfico pasan de un Estado a otro, o cuando pasan de algún punto a una Nación extranjera, el poder del Congreso para regirlos entra entonces en juego para ser ejercido a su arbitrio ».

1212. Poder de policía. — La jurisprudencia y la doctrina de Estados Unidos han consagrado el principio de que el « poder de policía », esto es, la facultad de *reglamentar* el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, en cuanto a proteger ese mismo ejercicio y salvaguardar el orden social establecido, corresponde originariamente a los diversos estados de la Unión. Pero, como dice Campbell Black ⁴⁹, tal poder es un atributo necesario e inherente a toda soberanía, anterior a las leyes, y no necesita ser concedido ni reconocido por las constituciones porque es inalienable; por consiguiente, dentro del alcance de su autoridad suprema y ejerciendo los poderes que expresamente le ha conferido la Constitución, el Congreso está facultado para sancionar medidas relativas a la policía pública de la Nación.

Porque siendo en su esencia el poder de policía un derecho de defensa propia, que ejerce toda sociedad civil organizada, debe corresponder, evidentemente, a todo gobierno independiente, y, por lo tanto, al gobierno general de la Nación. Está comprendido en el poder primario del gobierno federal para amparar su propia existencia y facilitar el libre desempeño de sus legítimas actividades.

1213. Willoughby ⁵⁰ hace notar que el Congreso de Estados Unidos ha sancionado varias leyes para la regularización del comercio exterior y de los estados entre sí que pueden ser propiamente denominadas, en cuanto a su esencia, reglamentaciones de policía; como por ejemplo, las relativas a las horas de trabajo de los empleados de ferrocarriles, al arbitraje entre éstos y las empresas en cuestiones del trabajo, a la responsabilidad de los empleados, a los informes mensuales sobre accidentes, a la exclusión de productos impuros y billetes de lotería en los transportes interestaduais, etc. A estos ejemplos pueden agregarse otros más, como las leyes que reglamentan la inmigración y prohíben la entrada al país de individuos insanos, pobres, enfermos de males contagiosos, condena-

(49) Obra citada, ps. 388-92.

(50) Obra citada, vol. II, p. 735.



dos en el extranjero, polígamos, mendigos, y obreros introducidos con contratos de trabajo; la ley prohibitiva de la importación de opio por los chinos, y, en fin, la ley nacional de cuarentenas.

La constitucionalidad de estas leyes deriva principalmente del poder que confiere al Congreso la *cláusula comercial* de la Constitución, y del ejercicio de otros poderes expresos o implícitos.

1214. El poder del gobierno federal para reglar el comercio exterior e interestadual y el de los diversos estados de la Unión para establecer las reglamentaciones necesarias a su policía interna, son, pues, poderes coordinados; los dos deben preservarse enteramente, y ninguno de ellos debe ser ejercido de modo que signifique avances o intromisiones en la esfera del otro. Las leyes de los estados que no tienen en mira reglar el comercio exterior o interestadual, sino que tienden, como manifestaciones legítimas del poder del Estado, a proveer sobre la seguridad pública, la salud y la moral sociales, no son inválidas a causa de que puedan remota o incidentalmente imponer algunas restricciones a dichas especies de comercio ⁵¹.

Del poder de policía de los estados me ocupo especialmente en otro lugar de esta obra ⁵².

(51) *Crossman v. Lurnan*, 192 U. S., 189; *Sherlock v. Alling*, 93 U. S., 99; *Licenses laws cases*, 5 Howard, 504, 592, etc.; C. Black, ob. cit., p. 250.

(52) En la tercera parte, capítulo I, de esta obra. Respecto de las relaciones jurídicas y prácticas entre el comercio interestadual y el comercio interno, tal como son entendidos actualmente por la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana, en vista del gran desarrollo que el primero ha adquirido en estos tiempos, dicen los autores de un libro reciente: «La Constitución presupone, parece, dos campos distintos para el desarrollo del comercio, uno sujeto al control nacional y otro al de cada Estado. La distinción entre ambos ha resultado ser cada vez menos clara, a medida que las actividades comerciales del país se hacen más importantes en sus proyecciones y de carácter más complejo. La estrecha interdependencia de esos dos campos en que se mueve el comercio entrafia también un considerable crecimiento del poder nacional a expensas de los estados. Este crecimiento del poder nacional se demuestra más fuertemente por la cambiante actitud de las cortes en materia de regulación de los ferrocarriles. En *Minnesota Rates Cases* (230 U. S., 352), decidido en 1913, la Suprema Corte sostuvo el poder de los estados para fijar tarifas locales (a lo menos en ausencia de una legislación del Congreso) aunque tales tarifas afectaran también el comercio interestadual. En el llamado *Shreveport Case* (234 U. S., 342), decidido un año después, la Corte sostuvo que el Congreso, actuando a través de la «*Interstate Commerce Commission*», podía regular las relaciones entre tarifas intraestadales e interestadales en el sentido de evitar la discriminación contra el comercio interestadual. Finalmente, en 1922, la Corte sostuvo el poder de la «*Interstate Commerce Commission*» actualmente para fijar tarifas intraestadales cuando en su opinión



1215. Doctrina y jurisprudencia nacionales. — Es tiempo ahora de estudiar el inciso 12 de nuestro artículo 67, a la luz de la doctrina y de la jurisprudencia nacionales. El texto argentino es substancialmente idéntico, como queda dicho, a su modelo norteamericano, y hasta puede afirmarse con toda seguridad que es literalmente igual, salvo la aclaración que se refiere en nuestro precepto al comercio «marítimo» y la omisión en el mismo de la parte relativa al comercio «con las tribus indias», de que habla el de Estados Unidos; omisión sin importancia alguna, desde luego, porque la Constitución argentina autoriza plenamente al Congreso «para conservar el trato pacífico con los indios» (art. 67, inc. 15), en lo que está comprendida, naturalmente, la facultad de regular el comercio con ellos, en sus múltiples formas.

«La Constitución ha atribuído al Congreso la facultad de regular el comercio de las provincias entre sí — ha dicho nuestra Suprema Corte⁵³, — y a mayor abundamiento ha consignado expresamente que éstas no pueden expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior (art. 108), porque ha querido impedir que, con leyes impositivas o de cualquier otra naturaleza, una Provincia pudiera hostilizar el comercio de los productos originarios de las otras, provocando medidas de reacción inconciliables con la armonía y recíproca consideración que deben reinar entre ellas. Así se explica que la libertad de comercio interprovincial, cuya regularización corresponde exclusivamente al Congreso, si bien les prohíbe el establecimiento de todo gravamen o impuesto provincial o municipal que lo obstaculice y que pueda llegar hasta hacerlo imposible, no restringe, sin embargo, sus fuentes de renta, por cuanto esa prohibición se encuentra compensada con el aumento de valores que se incorporan mediante ese libre intercambio a la riqueza local, aumentando, directa o indi-

fuerza necesario para asegurar la efectividad de la tarifa interestadual. En este caso la Corte robusteció más que nunca la unidad e interdependencia del comercio, y la soberana importancia del que es nacional sobre los intereses de los estados» — G. M. Mathews and C. A. Berdahl, *Documents and Readings in American Government, National, State and Local* (New York, 1930), pág. 436. Interesantes observaciones se hacen allí por estos autores acerca de otros aspectos que tiene esta materia en lo tocante al ejercicio del poder de policía por los estados.

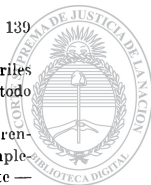
(53) C. S. N., t. 125, p. 343 (J. Antony y otros v. Prov. de Santa Fe); t. 111, p. 191 (Gobierno Nacional y Sociedad «Puerto del Rosario» v. Prov. de Santa Fe).



rectamente, el caudal susceptible de ser gravado en beneficio de la Provincia. El poder de reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, en nuestra Constitución, es concordante con la cláusula 3ª, sección 8ª, artículo 1º de la Constitución de Estados Unidos, bajo el imperio de la cual los tribunales de aquella Nación han reconocido que ese poder fué conferido al Congreso para asegurar la uniformidad en la regularización comercial contra las diferencias que pudieran establecer las legislaciones locales, y que ese poder protege la propiedad que es transportada de los países extranjeros o de otros Estados, contra toda ingerencia de la legislación local hasta que se haya incorporado a la propiedad general del país, y la protege aún después que ha entrado a un Estado contra cualquier gravamen impuesto por razón de su procedencia exterior (*Welton v. Missouri*, 1 Otto, 275; *Walling v. State of Michigan*, 116 U. S., 446).

1216. Adviértese, ante todo, la fidelidad con que nuestros constituyentes han traducido el expresivo verbo que en el texto norteamericano anuncia el concepto y el contenido del poder del Congreso: *to regulate*, esto es, *reglar*. Tal verbo ha sido usado a designio y con el más cabal conocimiento de su significado por los autores de nuestra Constitución en el inciso 12 del artículo 67. No quisieron decir, como en otras muchas disposiciones de aquélla, «reglamentar» (confróntense los arts. 28, 58, 67 incs. 5º, 9º, 22 y 28; 86 inc. 2º; 99, etc.); propusieron expresar algo más transcendental que éso.

El verbo *reglar*, en efecto, tiene en el texto argentino la misma significación que le ha atribuído la jurisprudencia norteamericana y especialmente la alta autoridad de Marshall en el ya referido caso de *Gibbons v. Ogden*: «es el poder para prescribir las reglas por las que el comercio es gobernado»; y es, como los otros conferidos al Congreso, «un poder completo en sí mismo, puede ser ejercido hasta su más grande extensión y no reconoce otros límites que los que están determinados en la Constitución». El ejercicio por el Congreso de la facultad de reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, supone la concepción por el cuerpo legislativo de un sistema uniforme de propósitos de gobierno coordinados a ese fin. No es la facultad menos importante de «reglamentar», sino la más eminente de *gobernar* el comercio de que se trata. Reglar, en este caso, «es dictar reglas permanentes de carácter jurídico, sistemático, metódico, disciplinario»; «es legislar de manera que el co-



mercio de las provincias entre sí, o el que se haga por ferrocarriles o transportes nacionales, o con su garantía, se sujete a un método regular y permanente en bien de los intereses privados»⁵⁴.

1217. El texto argentino, en este punto, es aún más comprensible y más claro que el norteamericano, pues aquél está complementado y ampliado considerablemente por el inciso precedente — el inciso 11 del artículo 67 — que acuerda al Congreso el poder de «dictar el código de comercio». «Estas cláusulas — observa un autor⁵⁵ — comprenden la suma de atribuciones conferidas, en virtud de las cuales el Congreso puede dictar dos clases de leyes: 1^ª, leyes de carácter público, en cuanto afectan al comercio internacional e interprovincial, y que a la vez son de carácter económico-administrativo porque consultan la unidad de dirección que requiere el comercio y responden también a conveniencias económicas; 2^ª, leyes de derecho privado que hacen parte de la legislación común».

Esta amplitud y tal extensión de las facultades conferidas al Congreso en materia de comercio han sido repetidas veces reconocidas y aplicadas por nuestra jurisprudencia legislativa y judicial. El caso que más lo comprueba es sin duda el que suscitó la aplicación de los artículos 187 y 188 del código de comercio, regularizando la marcha de los trenes en el transporte de mercaderías (1897). Planteóse en dicho caso la inconstitucionalidad de los mencionados artículos del citado código⁵⁶, al sostenerse, por

(54) J. V. González, *Escritos y opiniones en Derecho*, t. 11, p. 39; el mismo, en *Debates Constitucionales*, t. I, p. 57. La Corte Suprema, en el caso de The United River Plate Telephone Co. Ltd. v. Provincia de Buenos Aires, resuelto en marzo 8 de 1929, t. 154, ps. 104 a 114, dijo: «El vocablo «comercio», usado por la Constitución Americana, igual al de nuestro inciso 12 del artículo 67, ha sido interpretado en el sentido de comprender, además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio de ideas, órdenes y convenios. 122 U. S., 347. El poder para regular el comercio, así comprendido, es la facultad para prescribir las reglas a las cuales aquél se encuentra sometido, y su ejercicio corresponde al Congreso de la Nación de una manera tan completa como podría serlo en un país de régimen unitario.

(55) C. Imhoff, *Constitucionalidad de los arts. 187 y 188 del Código de Comercio* (1900), Tesis doctoral, p. 29.

(56) «... Los ferrocarriles deben hacer los transportes de mercaderías en un término que no exceda de una hora por cada diez kilómetros o por la distancia mínima que fijare el poder administrativo, contado desde las doce de la noche del día del recibo de la carga» (art. 187). «En caso de retardo



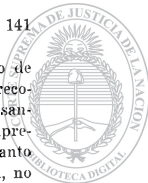
la parte demandada, que eran repugnantes a diversas disposiciones de la ley fundamental y que no estaba comprendido el asunto sobre que legislan en el poder de reglar el comercio ni en el de dictar el código respectivo.

1218. La sentencia de la Corte Suprema es breve y muy deficiente, por cuanto el caso requería de ella un examen vasto y prolijo de las atribuciones del Congreso que se controvertían; pero a pesar de ésto es suficientemente ilustrativa para la interpretación de dichas atribuciones del Congreso. La Corte declaró que los referidos artículos de dicho código no son repugnantes a la Constitución nacional, porque «el Congreso tiene facultad para dictar el código de comercio, y es ejerciéndola que ha incorporado en el mismo las disposiciones concernientes a los transportes terrestres y marítimos, materia propia de la legislación comercial». «Las mayores dificultades que las empresas tengan que vencer para hacer un servicio rápido y regularizado, tal como la ley lo requiere, con propósitos de progresos, de cuya oportuna aplicación es único juez el poder legislativo — agregaba otro fundamento de la sentencia — pudieran hacer controvertible su conveniencia para buscar el remedio en la representación misma que la dictó, en los comicios populares; pero, de ninguna manera hacer que los jueces se consideren investidos de poder para anular una ley que no se demuestra estar en pugna con la Constitución y sobre cuyo mérito intrínseco no están llamados a pronunciarse»⁵⁷

La jurisprudencia de la Corte en este interesante caso apóyase en bases incommovibles. Basta observar, para demostrarlo: 1º, que desde el punto de vista del poder del Congreso para reglar el comercio exterior e interprovincial, el transporte es, (según la jurisprudencia americana explicada en parágrafos anteriores), una de las muchas formas del comercio y cae bajo aquel poder si tiene las características indicadas; 2º, que es aún más completa la fa-

en la ejecución del transporte por más tiempo del establecido en el artículo anterior, perderá el porteador una parte del precio del transporte, proporcionada a la duración del retardo, y el precio completo del transporte si el retardo durase doble tiempo del establecido para la ejecución del mismo, además de la obligación de resarcir el mayor daño que se probase haber recibido por la expresada causa. No será responsable de la tardanza el porteador si probare haber provenido ella de caso fortuito, fuerza mayor o hecho del remitente o del destinatario. La falta de medios suficientes para el transporte no será bastante para excusar el retardo» (art. 188).

(57) C. S. N., t. 68, ps. 292-97 (Belloq y Durañona v. Ferrocarril del Sud de B. A.).



cultad del Congreso argentino para legislar sobre « el contrato de transporte » si se tiene presente que éste es universalmente reconocido como parte integrante del código de comercio, cuya sanción corresponde al cuerpo legislativo nacional; 3º, que las empresas de ferrocarriles, como personas del derecho privado y en cuanto celebran el contrato de transporte definido por la ley comercial, no son otra cosa que transportadores o conductores comunes, subordinados, en tal concepto, a la legislación que rige las relaciones emergentes de tal contrato.

1219. Gath y Chaves v. Provincia de Buenos Aires. — El *leading case* de nuestra jurisprudencia sobre esta materia es el caso de Gath y Chaves contra la Provincia de Buenos Aires, resuelto por la Corte Suprema en agosto 24 de 1927 ^{57 bis}. Dió motivo a la cuestión judicial el hecho de haberse aplicado por la Provincia a la sociedad demandante una patente fija de \$ 400 a cada uno de los camiones de su propiedad, que repartían en los pueblos de la Provincia las mercaderías que aquélla vendía en su casa central de la Capital Federal. Argüía la demandante que, para comodidad de su clientela, había organizado un servicio especial de distribución de las mercaderías adquiridas en su casa central de la capital; que la Provincia le exigió primero el pago del llamado « impuesto al capital en giro », pagado bajo protesta en el año 1921, y que, desde entonces, se le requería el pago de dichas patentes, en sustitución, las que eran inconstitucionales por violar ellas los artículos 10, 11 y 108 de la ley fundamental, ya que éstos preceptos garantizan la libertad de circulación interprovincial de los productos de fabricación nacional y en cuanto limitan el poder impositivo de las provincias. Añadíase que tales gravámenes afectaban el comercio interprovincial, cuya regulación incumbe solamente al Congreso en virtud del inciso 12 del artículo 67. La Provincia, como es obvio, defendió sus leyes impositivas, aduciendo, como argumento principal, que se trataba de regulación y de gravamen sobre el comercio interno, local.

Después de recordar su jurisprudencia anterior acerca de las limitaciones a que está subordinado el poder impositivo de las provincias, la Corte Suprema dice en su sentencia: « Para que la circulación comercial dentro de la Provincia pueda ser gravada, es necesario, como se ha dicho, que los objetos materia de aquélla

^{57 bis}) C. S. N., t. 149, p. 137-57.



se hayan mezclado y confundido con los demás bienes, es decir, que comience el tráfico, la venta, la permuta que constituyen y definen esa circulación; pues bien, en la hipótesis de autos la patente no sólo se impone antes de que tal incorporación se haya producido, sino que ella se opera respecto de bienes adquiridos por los compradores no para revenderlos sino para sus usos personales. Aún en la hipótesis de que tales mercaderías se hubieran ya incorporado a la masa de bienes de la Provincia de Buenos Aires y hubieran sido llevadas allí con propósitos de comerciar con ellas, la patente, en la forma cobrada, importaría un recargo, una distinción inadmisibles entre tales objetos y los de igual especie ya existentes dentro de la Provincia que no estén sujetos al gravamen en cuestión, circunstancia que lo haría diferencial. *El comercio entre estados no es libre cuando un artículo en razón de su origen o elaboración exterior es sometido por la administración local a una reglamentación o gravamen diferencial.* Tomo 125, pág. 333; Cooley, *On Taxation*, pág. 150, 3ª edición; 208 U. S., 113. Todo propietario de transporte, como todo habitante, puede ser personalmente gravado en relación al valor de su propiedad o a la cuantía de sus rentas sin atender a la fuente de la cual aquéllas se derivan, sea al comercio, la banca, la industria o cualquier otra actividad. Pero en el régimen político y económico de la Constitución el principio general deja de ser verdadero si un gravamen llega a ser establecido por una Provincia sobre las rentas del transporte de mercaderías y pasajeros, porque ello importaría desconocer los artículos 10 y 67 inciso 12 de la Constitución. Y tal es el caso de la compañía actora, pues la patente es con motivo del reparto o distribución en la Provincia de Buenos Aires de los objetos vendidos en esta Capital, y la causa o la fuente gravada es la circulación territorial ».

La Corte Suprema declaró en su sentencia que la ley impugnada por la demandante era inconstitucional, en su artículo 7º, en cuanto establecía la referida patente sobre los camiones reparadores. En consecuencia, la Provincia debía devolver la cantidad percibida por concepto de ese gravamen. (Otro caso como este, resuelto del mismo modo por la Corte, se encuentra en el tomo 155, págs. 42 y sigs.).

1220. Por otra parte, el comercio cuya regularización incumba al Congreso es el marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, de lo cual se infiere que el comercio local, y en cuanto no se trate de las relaciones de derecho privado regidas por el código de la materia, es del resorte de los gobiernos



provinciales, «y puede constituir legítimamente una fuente de recursos para sus gastos públicos, cualesquiera sean las formas que las provincias hayan adoptado discrecionalmente a tal fin en uso conveniente o perjudicial de su soberanía» (arts. 104 y concordantes de la Const. nac.)⁵⁸. «La circunstancia de que recaiga igual gravamen sobre actos análogos de comercio puramente interno, no es bastante para legitimar el que afecte directamente al comercio internacional o interprovincial, porque los fines de las prohibiciones constitucionales pertinentes (arts. 10 y 11) no se alcanzarían si fuera lícito a las provincias prescindir de aquéllas, estableciendo las mismas reglas para el comercio interno y para el comercio interprovincial, o gravar el tránsito, alegando que un gravamen igual pesa sobre el movimiento entre los mismos puntos de la Provincia de valores de producción local»⁵⁹.

1221. ¿Qué es comercio exterior e interprovincial en el sentido del texto? — Puesto que la frase ha sido tomada literalmente de la cláusula norteamericana, como ya se ha dicho, no puede discutirse que para la Constitución argentina debe tener el mismo significado y el mismo objeto que en aquella. *Comercio* es tráfico e intercambio de productos y mercaderías; es también comunicación (*intercourse*) y toda especie de transacciones y negocios entre los hombres, por agua o por tierra; tendrá el carácter de exterior cuando se realice entre un punto de la Nación y otro de un país extranjero, e interprovincial cuando no se limite a operaciones puramente locales dentro de una sola Provincia, sino que en cierto modo sea «extraterritorial». El comercio interno de las provincias, será conveniente decirlo otra vez, no está comprendido en el poder del Congreso, y aquéllas se han reservado a su respecto pleno poder de legislación y jurisdicción.

El poder del Congreso para reglar el comercio exterior e interprovincial, siendo muy completo en sí mismo, incluye el control

(58) C. S. N., t. 95, p. 234 (Geddes Hnos. v. Prov. de Buenos Aires); t. 9, p. 278 (D. García v. Prov. de Santa Fe); t. 11, p. 5 (C. A. García v. «Mercado Independencia»); t. 3, p. 469 (C. Urien y C^o. v. A. F. Costa); t. 99, p. 43 (Las Palmas Produce C^o Ltd. v. Prov. de Buenos Aires); t. 51, p. 349 (P. Chiodi v. P. Bruniard); t. 105, p. 338 («Liga de Defensa Comercial» v. Prov. de Buenos Aires); etc.

(59) C. S. N., t. 101, p. 22, consid^o. 24^o (Freitas y Gurgio v. Prov. de Corrientes); y toda la jurisprudencia citada más adelante sobre «derechos de tránsito».



federal sobre todos los medios e instrumentos de ese comercio, con una acción suprema que no tiene más limitaciones que las establecidas por la Constitución de la República. No se detiene en sus proyecciones ante las fronteras de las provincias, porque entonces el poder federal no tendría eficacia, y llega hasta dondequiera que el comercio exterior e interprovincial se verifica. El Congreso puede poner en movimiento su poder no sólo en mira de favorecer el desarrollo de ese comercio y de protegerlo, sino también en vista de altas conveniencias políticas e intereses generales de la Nación (art. 67, inc. 16).

1222. Como un ejemplo demostrativo de la extensión del poder federal de que me ocupo, sobre todos los objetos e instrumentos del comercio que está autorizado a reglar, es preciso mencionar la ley de 1891 (N° 2873), que prescribe el régimen de los ferrocarriles nacionales y las condiciones a que deben ajustarse su concesión, el tráfico, el transporte de pasajeros y cargas, y la inspección gubernativa. Esta es una ley dictada por el Congreso en ejercicio del poder que le confiere expresamente el inciso 12 del artículo 67, como lo ha hecho constar la Corte Suprema⁶⁰.

Acertadamente clasifica la ley de 1891 los ferrocarriles en «nacionales» y «provinciales»: considéranse nacionales los que son propiedad de la Nación, los que fueren garantizados, subvencionados o autorizados por ella, los que ligen la capital o un territorio federal con una o más provincias o territorios, y los que comunican una Provincia con otra o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un Estado extranjero. Son ferrocarriles provinciales para la ley de 1891 los construídos o autorizados por las provincias dentro de sus propios límites. Respecto de los provinciales la jurisdicción local es exclusiva en lo tocante a policía de seguridad, higiene, orden público, a la inspección administrativa y las obligaciones de las empresas hacia la Provincia concesionaria; pero la ley de 1891, en su título III, establece también «disposiciones comunes a todos los ferrocarriles», que se refieren a la esencia misma del contrato de transporte ferroviario en la conducción de pasajeros y mercaderías, y a la policía general para el ejercicio de los derechos civiles que ampara la Constitución en sus artículos 14, 31 y 67, inc. 11, sobre legislación substantiva.

1223. Así, y como decía un reputado profesor⁶¹, «la Nación

(60) C. S. N., t. 94, p. 400, 3° (Prov. de Buenos Aires v. Ferrocarril Central Argentino); t. 107, p. 281 (in re J. Güemes).

(61) Estrada, *Curso de Derecho Constit.*, t. III, p. 114, § 102.



legisla sobre los caminos, ferrocarriles y telégrafos que ella construye, que autoriza a construir o que garantiza. Las provincias legislan también exclusivamente y dan sus reglamentos a los caminos, ferrocarriles y telégrafos construídos por ellas bajo su autoridad». Pero si una línea férrea provincial, por su origen, vale decir, por la concesión que la ha autorizado, traspasa los límites locales al continuar en territorio de otra Provincia, la jurisdicción nacional debe primar sobre la de esas provincias, y sólo rige toda la línea, entonces, el poder federal.

1224. Cuándo es un poder concurrente. — Como acabamos de ver, el poder del Congreso es completo en sí mismo y más amplio aún que el del Congreso de Estados Unidos según la Constitución de Filadelfia, porque la nuestra ha delegado al Congreso nacional el poder de dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, los cuales abarcan, precisamente, una gran cantidad de cuestiones de legislación que en Estados Unidos están reservadas a la jurisdicción particular de los diversos Estados. Pero el poder que confiere al Congreso la cláusula comercial de nuestra Constitución, ¿es un poder «exclusivo» y no permite que las provincias puedan darse ninguna especie de leyes que indirecta o incidentalmente tengan atingencia con el comercio que el Congreso está facultado a reglar, mientras este cuerpo no ponga en acción su poder supremo? He aquí un punto de derecho constitucional que no ha sido decidido concretamente por la Corte Suprema del país, ni estudiado por los autores nacionales en sus conocidas obras⁶².

La Corte ha establecido, empero, algunos cánones o principios de interpretación constitucional que pueden servir aquí para determinar un criterio general en la interesante cuestión que he planteado. Ha dicho, en efecto, siguiendo la doctrina de *El Federalista*, que «los actos de una Legislatura provincial no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso nacional, en términos expresos, un exclusivo poder, o en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas; fuera de

(62) Limitase P. Araya, (*Coment. a la Constit.*, t. II, p. 135), a decir que el poder del Congreso es exclusivo, pero no fundamenta su afirmación. Estrada, obra y lugar citados, parece insinuar lo mismo. Montes de Oca, t. II, p. 248, nada dice al respecto. Ag. de Vedia, ob. cit., ps. 276-78, tampoco examina esta cuestión.



cuyos casos es incuestionable que las provincias retienen una autoridad concurrente con el Congreso »⁶³.

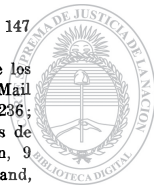
Por otra parte, el artículo 108 de la Constitución nacional (inc. 3º) dice que « las provincias no pueden... expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior »; y agrega más adelante (inc. 7º) que no pueden « dictar el código de comercio, después que el Congreso lo haya sancionado ».

1225. Esta cuestión de si el poder del Congreso para reglar el comercio exterior o interprovincial es siempre exclusivo en todos los casos, o si los Estados pueden suplir con su propia legislación en cierto modo el silencio del Congreso, cuando la acción de aquéllos sea imperiosamente reclamada por sus intereses y por circunstancias apremiantes, esta cuestión, decía, ha sido debidamente estudiada por los autores y por la jurisprudencia de Estados Unidos, cuya doctrina constitucional es en este asunto enteramente aplicable en la interpretación del texto argentino. He citado más arriba las opiniones de esos autores, y muy especialmente la de Campbell Black, en su notable *Manual*, que clasifica en cuatro grandes series los casos que se han presentado y los que análogamente pudieran suscitarse⁶⁴. Agregaré ahora que la misma Suprema Corte de aquella Nación, en una interesante sentencia, ha resumido así las decisiones y los principios de su jurisprudencia con respecto al poder de los Estados en materia de comercio⁶⁵: « Pueden dividirse, dice, en tres clases. Primera, aquellos casos en que el poder del Estado es exclusivo; segunda, aquellos en que los Estados pueden legislar en ausencia de una legislación del Congreso; tercera, aquellos en que la acción del Congreso es exclusiva y los Estados no pueden inmiscuirse. La primera clase, incluyendo todos aquellos casos en que los Estados tienen pleno poder y en los cuales el Congreso no tiene derecho de intervenir, concierne al comercio estrictamente interno del Estado, y aún cuando las leyes (*regulation*) del Estado pueden afectar indirectamente al comercio interestadual y su relación con éste sea tan remota que no pueda ser justamente considerada como una intromisión »... « Dentro de la segunda clase de casos — aquellos en que puede decirse que hay jurisdicción con-

(63) C. S. N., t. 3, p. 136 (D. Mendoza y Hno. v. Prov. de San Luis); confirmado en t. 10, p. 388 (el Fiscal v. Albarracín); t. 15, p. 47; t. 51, p. 349; t. 95, p. 327; t. 106, p. 294; y especialmente t. 149, p. 267 (Soc. Anónima Mattaldi Simon v. Provincia de Buenos Aires, 1927).

(64) Véase *supra*, p. 128 y nota 26.

(65) Covington, etc., Brige Cº v. Kentucky, 154 U. S., 204.



corriente — se comprenden las leyes para la reglamentación de los pilotos (*Cooley v. Phila. Port Wardens*, 12 How., 299; *Pacific Mail SS. Cº v. Joliffe*, 2 Wal., 450; *ex parte Mc Niel*, 13 Wal., 236; *Wilson v. Mc Namee*, 102 U. S., 572); las cuarentenas y leyes de inspección y de policía de los puertos (*Gibbons v. Ogden*, 9 Wheaton, 1; *New York v. Miln*, 11 Peters, 102; *Turner v. Maryland*, 107 U. S., 38; *Morgan's L. and T. R. and SS. Cº v. Louisiana Board of Health*, 118 U. S., 455); el fomento de los canales navegables (*Mobile Cº v. Kimball*, 102 U. S., 691; *Escanaba and L. M. Transportation Cº v. Chicago*, 107 U. S., 678; *Huse v. Glover*, 119 U. S., 543); la regularización de los embarcaderos, muelles y *docks* (*Cannon v. Orleans*, 20 Wall, 577; *N. L. Packet Cº v. Keokuk*, 95 U. S., 80; *Northwestern U. Packet Cº v. St. Louis*, U. S., 423; *Cincinnati P. B. S. and P. Packet Cº v. Catlesbourg*, 105 U. S., 559; *Packerbourg and O. R. Transp. Cº v. Packerbourg*, 107 U. S., 691; *Ouahita and M. R. Packet Cº v. Aiken*, 121 U. S., 443); la construcción de diques y puentes a través de las aguas navegables del Estado (*Wilson v. Blackbird Creek Marsh Cº*, 2 Peters, 245; *Cardwell v. American River Bridge Cº*, 113 U. S., 205; *Pound v. Turck*, 95 U. S., 459); y el establecimiento de *ferias* (*Conwal v. Taylor*, 1 Black, 603). «*Pero si tales leyes, en vez de tener carácter puramente local y no afectar al comercio interestadual sino incidentalmente, son de carácter nacional, la falta de acción del Congreso indica su voluntad de que tal comercio sea libre y sin trabas, y el caso está comprendido así en la tercera clase de la división hecha, es decir, dentro de la jurisdicción exclusiva del Congreso* (*Brown v. Houston*, 114 U. S., 622; *Browman v. Chicago and N. W. R. C.*, 125 U. S., 465)».

He aquí, pues, una regla segura para determinar cuándo es que existe un poder concurrente de los estados y cuándo su ejercicio por éstos será legítimo⁶⁶.

1226. En nuestro sistema constitucional no puede negarse la existencia de ese poder concurrente en casos como los que acabo de contemplar, arguyendo que el artículo 108 prohíbe a las provincias «expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior», porque no es una prohibición arbitraria y para cualesquiera casos que puedan ocurrir; pues debe entenderse que ella se refiere — como lo han entendido la jurisprudencia y la doctrina de los autores en Estados Unidos, ya citadas — a aquellas leyes que no

. (66) Confr. Willoughby, ob. y edición cit., vol. II, p. 660, § 309.



tienen carácter puramente local, sino *nacional* y que afectan *directamente* al comercio exterior o al de las provincias entre sí.

La misma Constitución, en el artículo 108 precisamente, da un fuerte argumento en apoyo de esta doctrina del poder concurrente de las provincias, cuando estatuye que éstas no pueden «dictar el código comercial *después* que el Congreso lo haya sancionado»; de lo cual se deduce obviamente que pudieron hacerlo antes de que el Congreso ejerciera ese poder (art. 67, inc. 11), como ocurrió con el código de comercio de la Provincia de Buenos Aires y con otras leyes civiles en las demás, según se explicará más adelante. Es una doctrina cuyos fundamentos no pueden ponerse en duda, porque sería pueril negar a las provincias la facultad, inherente a su autonomía, de proveer con medidas oportunas a las necesidades e intereses primordiales de su propio gobierno y del progreso público. Dentro de las condiciones y limitaciones establecidas por la jurisprudencia de Estados Unidos, antes referidas, la acción concurrente de las provincias en materia de comercio, *en principio*, no puede desconocerse. Esto se deduce, además, de las reglas de interpretación constitucional formulados por nuestra Corte Suprema y que he citado al principio de este párrafo ⁶⁷.

1227. Poder de policía general del Congreso. — Si bien es cierto que, como lo ha declarado la Corte Suprema nacional ⁶⁸, los poderes de policía son parte integrante de todos los que se han reservado las provincias (art. 104), y a ellas corresponde ejercerlos del modo y en la medida que consideren convenientes, no es menos cierto que el Congreso federal puede también incluir en ciertas leyes civiles y comerciales que dictare disposiciones cuyo carácter y cuyos propósitos sean eminentemente de *policía general*. Ya se ha visto más arriba cómo el Congreso de Estados Unidos, a pesar de que su esfera de acción legislativa es más limitada que la del nuestro, ha sancionado diversas leyes que son consideradas por los autores como disposiciones de policía ⁶⁹. Cuánto más evidente

(67) Confróntese las autoridades citadas en la nota 24. Von Holst, ob. cit., p. 141; y J. V. González, *Debates Constit.*, t. I, ps. 69 y sígs.

(68) C. S. N., t. 7, p. 152 (*in re* Empresa «Plaza de Toros»); t. 31, ps. 274-84 (Saladeros de Barracas v. Prov. de Buenos Aires); etc.

(69) El Congreso ha suprimido loterías, prevenido la adulteración de alimentos y drogas, castigado el ejercicio de la trata de blancas, compelido al uso de dispositivos en los ferrocarriles, ordenado menos horas y mejores condiciones para los trabajadores en ciertas clases de labor. Finalmente, en 1916,



será que en nuestro sistema constitucional el Congreso de la Nación puede hacerlo, si se tiene presente que la ley suprema argentina le ha conferido la trascendental atribución de dictar los que llamamos «códigos sustantivos» (civil, comercial, penal y de minería, art. 67, int. 11). Basta ojear cualquiera de esos códigos para comprobarlo.

el Congreso sancionó una ley prohibiendo el embarque para el comercio interestadual de los productos de minas o manufacturas de las que se permitiera trabajar a menores de catorce a diez y seis años. La Suprema Corte, con la disidencia de cuatro jueces, declaró inconstitucional esta ley, por cuanto ciertas limitaciones eran impuestas así por el Congreso, so pretexto de su poder sobre el comercio a los estados, invadiendo su esfera reservada de acción. *Hammer v. Dagenhart* (1918), 247 U. S., 251, 271-274, 278-281; 62 Law. Ed., 1101, 1105-1106, 1108-1110. Dijo en este caso el juez Day, al dar la opinión de la Suprema Corte: «Lo que se pretende conseguir con esta ley es negar las oportunidades del comercio entre los estados a aquellas manufacturas locales en las que se empleen menores de las edades prohibidas. En su efecto, esta ley no regula el transporte entre los estados, sino que tiende a *standardizar* las edades en que los menores puedan ser empleados en las minas y manufacturas dentro de los estados. Cuando se ofrecen a embarque, y antes de que el transporte comience, el trabajo de su producción, está concluido, y el mero hecho de que esté destinada al transporte en el comercio interestadual no sujeta esa producción al control federal en mérito del poder comercial... La fabricación de merenderías y los trabajos en las minas de carbón no son comercio, ni el hecho de que esas cosas sean después embarcadas o usadas en el comercio interestadual hace a su producción una parte del mismo... Sobre el transporte interestadual, o sus incidencias el poder de regularización del Congreso es amplio, pero la producción de artículos destinados al comercio entre los estados es materia de regulación local... si fuera entendido esto de otro modo toda manufactura destinada al embarque interestadual debería caer bajo el control federal, con la consiguiente exclusión de la autoridad de los estados, lo cual entrañaría un resultado que no contemplaron los autores de la Constitución cuando invistieron al Congreso de la facultad para regular el comercio entre los estados... No está el Congreso investido de poder suficiente para requerir a los estados que ejerzan su poder de policía en forma de impedir la posible competencia desleal. Muchas causas pueden contribuir a dar a un Estado, por motivo de las leyes o condiciones locales, una ventaja económica sobre otros. La cláusula comercial no fué establecida con el propósito de dar al Congreso una autoridad general para igualar tales condiciones... El otorgamiento del poder al Congreso en materia de comercio interestadual fué para autorizarlo a regular tal comercio y no para facultarlo a controlar a los estados en el ejercicio de su poder de policía sobre el tráfico y la manufactura local. La concesión de aquel poder respecto de una materia puramente federal no tuvo en mira destruir el poder local preexistente y cuidadosamente reservado a los estados según la enmienda 10ª a la Constitución». V. G. M. Mathews and C. A. Berdahl, *Documents and Readings in American Government*, cit., pág. 437 y sigs.

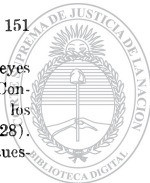


Y no sólo resulta el poder de policía general del Congreso de su facultad expresa para dictar los códigos substantivos de la Nación, pues otros preceptos constitucionales contribuyen asimismo a justificar la existencia de aquel poder y su aplicación especial en numerosos casos. El poder de policía es, desde luego, como lo reconocen todos los autores, un derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido — sea de la Nación, sea de las provincias — para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados. Aunque la autonomía de los estados o provincias es la fuente originaria de ese poder, tanto en nuestro país como en Estados Unidos, no es discutible que los estados norteamericanos pueden ejercerlo con más amplitud que las provincias argentinas; porque además de la referida facultad de dictar los códigos substantivos, nuestro Congreso ha sido autorizado «para proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias», etc. (art. 67, inc. 16), dentro de la cual autorización caben una infinidad de disposiciones legislativas y de orden policial que las virtualicen.

1228. No contiene una prescripción semejante a ésta que acabo de citar la Constitución de Estados Unidos. La frase «para la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos», observa Mc Clain ⁷⁰, «aparece en la cláusula relativa al poder del Congreso para crear y percibir tasas, derechos e impuestos (art. I, sec. 8ª, cl. 1), y es meramente una especificación de los propósitos — quizá una limitación sobre esos propósitos — para los cuales el dinero puede ser percibido, y no una concesión de poder legislativo con respecto a la protección de los derechos privados. Los ciudadanos de un Estado, agrega, si bien son ellos a la vez ciudadanos de los Estados Unidos, deben mirar las leyes y la autoridad de su propio Estado para determinar y proteger sus derechos entre sí y sobre la propiedad; y la autoridad federal interviene solamente en tanto cuanto la Constitución federal misma pueda autorizarlo».

1229. El orden jurídico en nuestro país es distinto, según la Constitución vigente, al de los Estados Unidos. La protección de los derechos individuales, las reglas de convivencia social, las limitaciones fundamentales y accesorias al goce de la libertad civil.

(70) *Const. Law in the U. S.*, ed. cit., p. 89.



son establecidas por la misma Constitución federal y por las leyes nacionales dictadas en su consecuencia, ejerciendo al efecto el Congreso los poderes que aquélla expresamente le ha delegado o los que están en éstos comprendidos por implicancia (art. 67, inc. 28). El poder de policía general del Congreso, pues, no puede ser cuestionado.

¿Podrá deducirse de ésto que acabo de decir que no existen los poderes de policía de las provincias en materia de comercio? — De ningún modo, porque esos poderes de las provincias son inalienables y muy importantes en lo que concierne al *Comercio interno*, en todo aquello que no sean relaciones comerciales de derecho privado regidas por el código respectivo, y en lo que concierne al orden público local.

En materia de regulación del comercio exterior e interprovincial es que el Congreso tiene poderes de policía general, como por ejemplo en el sistema de los ferrocarriles que la ley de 1891 considera nacionales por tener alguna de las características que determina, antes indicadas. La actual «ley de policía sanitaria de los animales» (n° 3959 modificada por la n° 4155), es otro ejemplo de los poderes de policía general del Congreso, complementario de su facultad para reglar el comercio exterior y de las provincias entre sí.

En la tercera parte de esta obra me ocuparé otra vez de los poderes de policía de las provincias.



1230. Antecedentes y aplicaciones de los textos. — El inciso 5° del artículo 67 autoriza al Congreso para «establecer y reglamentar un Banco nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes»; y el artículo 108, concordando con el que acabo de transcribir, prohíbe terminantemente a las provincias «establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso». Esto en cuanto al régimen bancario de la Nación; en lo relativo al de la moneda la Constitución no es menos explícita: al Congreso corresponde «hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras» (art. 67, inc. 10), pues a las provincias les está vedado de modo absoluto «acuñar moneda» (art. 108).

Queda para la tercera parte de esta obra el análisis de los dos mencionados incisos del artículo 108, cuando llegue la oportunidad de estudiar las limitaciones constitucionales a la autonomía provincial; ahora debo examinar solamente los referidos poderes del Congreso.

El poder de establecer y reglamentar un Banco nacional en la capital y sus sucursales en las provincias tiene una filiación definitivamente argentina. Es un poder expresamente delegado al Congreso, no enunciado por la Constitución de Estados Unidos, de la cual omisión surgieron en ese país grandes cuestiones constitucionales y políticas que ocasionaron debates y decisiones judiciales memorables, como el notable caso de *Mc Culloch versus Maryland*. El Congreso de Estados Unidos creó en 1816 el Banco nacional, cuya constitucionalidad púsose en tela de juicio en aquel caso, dando lugar a que Marshall redactara una de las sentencias de la Corte Suprema que han inmortalizado su nombre ⁷¹.

(71) La creación de un Banco Nacional tenía ya algunos precedentes legislativos. El 26 de Marzo de 1781 el Congreso de la Confederación aprobó el plan concebido por Robert Morris, de Pennsylvania, para el establecimiento

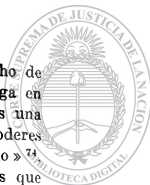


1231. Como en este caso clásico he de ocuparme especialmente después, al estudiar los poderes implícitos del cuerpo legislativo federal (art. 67, inc. 28), basta decir ahora que fué de estos poderes implícitos precisamente de donde el célebre juez dedujo en su sentencia la facultad del Congreso para crear el Banco nacional, por lo que declaró la completa constitucionalidad de la ley de 1816. « En consecuencia del más atento examen — dijo — es la opinión decidida y unánime de la Corte que la ley para incorporar el Banco de los Estados Unidos ha sido sancionada en virtud de la Constitución, y es parte de la suprema ley del país »⁷². Los principios que fundamentaron esta decisión judicial se cuentan ahora entre los mejor establecidos e incontestables del derecho constitucional americano⁷³, y esta es la opinión uniforme de los autores. « Verdad es — dice Story — que no hallamos entre los poderes enumerados el de establecer un Banco ni el de crear una corporación, pero encontramos los poderes para crear y percibir los impuestos, hacer empréstitos, reglar el comercio, declarar y hacer la guerra y levantar y mantener fuerzas de tierra y de mar. Luego, si un Banco es un medio conveniente para ejercer uno de estos poderes, fuerza es convenir en que está implícitamente acordado como los otros. Si este medio es *necesario y conveniente* para asegurar la ejecución

de un Banco nacional, que ayudó eficazmente al gobierno para la conclusión de la guerra; pero algunas dificultades obstaculizaron su funcionamiento, pues Pennsylvania le retiró en 1785 su carta patente, renovándosela en 1787. Después de organizado el gobierno constitucional, Hamilton, el gran estadista de aquella época, presentó un proyecto al Congreso instituyendo el Banco de los Estados Unidos, discutido intensamente en las Cámaras pero aprobado, por fin, en 1791. Tenía un capital de diez millones de pesos, divididos en 25,000 acciones de 400 pesos cada una, de las que el gobierno nacional debería tomar una porción, y el resto sería ofrecido a la suscripción particular. El término de la concesión debía fenecer el 11 de marzo de 1811. Podía emitir billetes convertibles a la vista y al portador en metálico. En 1811 se hizo la liquidación del Banco, por no haber sido renovada su concesión. Después, en 1816, fué creado nuevamente el «Banco de los Estados Unidos», que comenzó sus operaciones el 7 de enero del siguiente año. Es a este Banco al que me refiero en el texto. Su capital era fijado en treinta y cinco millones de pesos fuertes, compuesto de 350.000 acciones de cien pesos cada una y 7.000.000 de pesos en títulos que serían suscriptos por los Estados Unidos. La concesión respectiva debía caducar el 3 de marzo de 1836, es decir, era por veinte años; el Presidente Jackson vetó en 1832 la ley que renovaba la autorización, y el Banco cesó en sus operaciones el 3 de marzo de 1836.— Calvo, notas a Story, t. II, ps. 189-91.

(72) 4 Wheaton, 316-437 (1819).

(73) J. Dillon, *J. Marshall Compl. Constit. decis.* (ed.), p. 253.



de uno de ellos, ¿podríase contestar a la autoridad el derecho de usarlo?... Es fácil probar hasta la última evidencia — agrega en otro lugar — que el establecimiento de un Banco nacional es una medida propia para asegurar el ejercicio de algunos de los poderes expresos, y que una corporación es el mejor medio para lograrlo» ⁷⁴. He aquí un buen resumen de los argumentos fundamentales que Marshall explanó en su notable sentencia, resumen tanto más interesante cuanto que está hecho por uno de los miembros eminentes del alto tribunal federal cuando éste la dictó.

1232. Entre nosotros, el poder del Congreso para establecer un Banco nacional tiene antecedentes constitucionales y legislativos bien definidos y expresos en los estatutos y actos constitutivos de la Nación. La ley del 28 de enero de 1826, sancionada por el Congreso general Constituyente, autorizó al poder ejecutivo «para establecer un Banco de las Provincias Unidas del Río de la Plata», cuyo capital sería de diez millones de pesos, formado así: 1° tres millones que están en administración, resultantes del empréstito realizado por la Provincia de Buenos Aires; 2° por un millón que hace el capital del «Banco de Descuento»; 3° por una suscripción que se abrirá en todo el territorio de la República; la suscripción se hará en acciones de 200 pesos» (art. 3° de la ley).

La base de este Banco de 1826 fué el «Banco de Buenos Aires», fundado por Rivadavia en 1822. «La idea predominante — dice un autor ⁷⁵ — era organizar un Banco único, siguiendo el ejemplo de Inglaterra, y tal fué el plan de Rivadavia, desenvuelto en la ley de 1826. La institución no podía sobrevivir mucho a la ruina de su progenitor, y el Banco nacional fué disuelto en 1836 por el dictador Rozas, quien lo reemplazó por la «Casa de Moneda», y siguió lanzando a la circulación masas de papel inconvertible». Así concluyó aquella primera tentativa de crear un Banco nacional, porque los tiempos en que quería realizarse no eran propicios a causa de la inexistencia de un régimen constitucional ⁷⁶.

1233. Cuando en 1853 el Congreso Constituyente dió al país su ley suprema definitiva sus miembros recogieron el pensamiento de todos los predecesores de complementar la organización política

(74) Story, ob. y ed. cit., t. II, ps. 183 y sigs.

(75) Agustín de Vedia, ob. cit., p. 239.

(76) La Constitución unitaria de 1826 no incluía entre las atribuciones del Congreso la de establecer un Banco Nacional, seguramente por creerla redundante, ya que había sido creado por la ley del mismo año citada en el texto (Const. de 1826, secc. IV, cap. 4°).



con el establecimiento de un Banco nacional, que fuera exponente de la vitalidad económica del país y a la vez instrumento eficaz para la consecución de los grandes propósitos que a aquélla inspiraban.

La cláusula constitucional respectiva no ocasionó mayor dificultad en el Congreso del 53. Fué aprobada, en su sesión del 27 de abril, tal como la había propuesto la comisión redactora del proyecto. El convencional Zenteno — dice el acta⁷⁷ — pidió explicaciones sobre si el Banco nacional comprendía la emisión del *papel moneda*; a lo que contestó Gorostiaga (miembro informante) «que el Banco emitiría billetes, más no de circulación forzosa, con cuya explicación (aquél) se manifestó satisfecho». Nada más dicen las actas del Congreso sobre esta cláusula. Estaban muy lejos del espíritu del miembro informante, como se ve, las crisis políticas y financieras del país que poco tiempo después impondrían esa «circulación forzosa», no prevista en la tan lacónica respuesta pretranscripta.

La Convención reformadora de 1860 dejó el precepto constitucional tal como había sido concebido y redactado por el Congreso de 1853.

1234. Interpretación jurisprudencial. — Pasaron cerca de veinte años sin que el Congreso de la Nación creara el Banco previsto por la ley suprema, pues recién en 1872 (noviembre 5, ley n° 581) fué cumplido el mandato constitucional. La ley de 1872 autorizaba la formación de una sociedad anónima para el establecimiento de un «Banco Nacional», cuyo domicilio legal debía ser la ciudad donde residieran las autoridades federales o aquella que fuera declarada capital de la República (recuérdese que aún no estaba resuelta definitivamente esta cuestión). El capital del Banco se fijaba en veinte millones de pesos fuertes, en acciones de cien pesos de igual moneda cada una. El gobierno federal debía suscribir veinte mil acciones, pagaderas en fondos públicos del 5 por ciento de interés y 2 por ciento de amortización acumulativa al año, creadas especialmente para ese objeto y ofrecidas a la par; los iniciadores suscribirían cincuenta mil acciones, y para la suscripción pública se reservarían treinta mil. Las utilidades del Banco se liquidarían anualmente de este modo: al gobierno nacional — «en compensación de los privilegios que concede», decía la ley —

(77) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 340.



el 5 por ciento; y para ser distribuído uniformemente entre los accionistas, 95 por ciento. El Banco nacional estaba dividido en dos departamentos: uno de «emisión» y otro «de las operaciones del Banco». Podía emitir hasta el doble de su *capital realizado*, debiendo tener una reserva metálica que no fuera inferior a una cuarta parte de los billetes en circulación. Estos últimos serían «pagaderos al portador y a la vista en las monedas determinadas por la ley respectiva».

Debía el Banco establecer dentro de un año sucursales en las provincias donde se hubieren suscripto quinientas acciones por lo menos, y un año después en todas las demás.

La dirección del Banco era constituída por los accionistas y por el ejecutivo nacional, de este modo: los primeros, en asamblea general, designarían nueve directores, el ejecutivo tres. El directorio elegiría de entre sus miembros los que serían presidente y vicepresidente del Banco.

La carta de creación de este establecimiento tendría una duración de veinte años, y podría ser renovada; si no lo era, debería liquidarse en el plazo de cinco años.

1235. Tal fué, brevemente explicada, la ley que creó el primer Banco nacional en cumplimiento del mandato que aquí estudiamos. Poco después fué controvertida la constitucionalidad de esta ley ante los tribunales federales, dando ello ocasión a la Suprema Corte para hacer la interpretación final del precepto constitucional en cuya virtud aquélla había sido sancionada. El mejor comentario, pues, que en este asunto puede hacerse, es reproducir la sentencia de la Corte — confirmada en casos posteriores, como se verá — tanto más cuanto que fué redactada por José Benjamín Gorostiaga, el ilustre constituyente del 53⁷⁸. Tratábase de saber entonces con qué criterio los autores de nuestra ley suprema facultaron al Congreso para «establecer y reglamentar un Banco nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes»; o, en otras palabras, tratábase de saber qué clase o especie de Banco nacional debe crear el Congreso según los propósitos auténticos de la cláusula constitucional. La cuestión fundamental era, pues, una de aquellas que tienen siempre notable interés para el publicista y para el hombre de gobierno, y actualmente lo recobra aquélla, por haber sido nuevamente planteada

(78) No puedo presentar aquí prueba documental alguna de la exactitud de esta afirmación, pero me ha sido abonada por testimonios respetables.



con motivo de los proyectos del ex presidente Irigoyen sobre fundación de un nuevo organismo bancario en reemplazo del que existe desde 1891.

1236. « Nuestros constituyentes — decía la Corte Suprema ⁷⁹ — penetrados de la importancia de una institución de esa naturaleza para la administración pública y para el país en general, quisieron ponerla a la disposición del gobierno, salvando al mismo tiempo el grande obstáculo que había encontrado en el silencio de la Constitución norteamericana. Este fué el objeto de la autorización expresa, conferida en la cláusula mencionada del artículo 67 (inc. 5º). Si no hubiera más pruebas de que el Congreso, al dictar la ley de 1872, entendió usar de esta facultad, bastaría notar la fidelidad con que aparecen llenadas sus condiciones. La ley, en efecto, ha creado un Banco nacional. Ha dispuesto que tenga sucursales en las provincias. Le ha dado por domicilio la ciudad en que tuviesen su residencia las autoridades nacionales o la que fuese declarada capital de la República. Y le ha conferido facultad para emitir billetes. Pero llenadas así las condiciones literales de la cláusula, era necesario también llenar sus fines, adaptando el establecimiento a los objetos del servicio público que se tenían en vista; y fué lo que hizo el Congreso en una serie de disposiciones que complementan la misma ley y cuya tendencia no puede equivocarse... « Este conjunto de atributos, de exenciones y privilegios no responde ciertamente a la idea de un establecimiento privado, sino a la de una institución pública, creada *ex profeso*, como se ha dicho, para fines de administración nacional. Y si al mismo tiempo se le autoriza para negociar con particulares y hacer toda clase de operaciones bancarias, no es sino como medio indispensable para dar vida a la institución y habilitarla para llenar cumplidamente sus fines; porque sin eso no hay Banco posible. *Tal vez se ha querido pretender que para usar de la facultad constitucional el Congreso ha debido fundar un Banco rigurosamente « de Estado », dirigido por los poderes públicos de la Nación. Pero esto sería un error. El texto no lo dice y no hay motivo alguno que induzca a creerlo. Confirmando la autorización sin determinar forma ni sistema, la Constitución ha dejado la elección al prudente criterio del Congreso.* Y el Congreso, eligiendo el sistema de una gran compañía por acciones, no ha hecho más que seguir los consejos de la ciencia y los ejemplos más caracterizados »... « Tenien-

(79) C. S. N., t. 18, ps. 168-75 (Banco Nacional v. Francisco Villanueva).



do, pues, este Banco el carácter que acaba de demostrarse; habiendo sido creado por una ley del Congreso, en cumplimiento de una cláusula constitucional; afectando todos sus actos y operaciones intereses del gobierno nacional, parece que debiera reconocerse como una consecuencia natural que todas las cuestiones que surgen de estos actos y operaciones son de la jurisdicción nacional»⁸⁰.

Como acaba de verse, la Corte ha reconocido y consagrado con su alta autoridad la doctrina de la interpretación extensiva de este importante poder del Congreso, asignándole una amplitud que sólo el mismo Congreso puede determinar. Al declarar la Corte la constitucionalidad de la ley de 1872 que creó el Banco nacional en la forma ya explicada, inspiróse, sin duda, en las fecundas doctrinas de la jurisprudencia norteamericana sobre el mismo asunto, y estableció reglas fundamentales de interpretación constitucional que facilitan en mucho la aplicación del texto correspondiente, cualesquiera sean las circunstancias y motivos que decidan al legislador a emplear éste o aquél sistema bancario.

1237. El Banco nacional creado por la referida ley tuvo al principio una existencia próspera. Pero en 1876 el Banco de la Provincia de Buenos Aires — organizado en 1854 y que llegó a consolidarse en la sorprendente categoría de tercer establecimiento bancario del mundo — el Banco de la Provincia, decía, tuvo que ayudarlo a salir de una abrumadora situación, bajo condiciones onerosas. Poco antes de la gran crisis de 1890, en 1887, el Congreso dictó la llamada «ley de Bancos garantidos», la que, según afirma un afamado financista⁸¹, «vino a cortar toda retirada y a precipitar el estallido de la crisis». Por esa ley — agrega — «toda sociedad particular o todo gobierno de Provincia podían fundar bancos comprando al gobierno nacional fondos públicos, pagaderos al contado y en oro. El gobierno detenía en depósito y en garantía esos fondos públicos y entregaba en su lugar una suma igual en billetes inconvertibles, la que serviría de capital al Banco... Nuevas emisiones y los gobiernos convertidos en banqueros!».

1238. Producida la crisis de 1890, la *débâcle* de los establecimientos bancarios existentes fué una de sus fatales consecuencias. Su liquidación se hizo según lo permitían tan afligentes circuns-

(80) Confirm.: C. S. N., t. 18, ps. 344 y 349 (Prov. de Buenos Aires v. Banco Nacional), en las que se decidió que el Banco estaba exento de impuestos provinciales y sujeto exclusivamente a la jurisdicción federal.

(81) J. A. Terry, ob. cit., p. 474.



tancias, meditándose, entretanto, en la solución que se realizó al año siguiente, « en virtud de la cual volvería a levantarse sólo el *Banco de la Nación Argentina*, para acompañar a ésta en su grandioso desarrollo, como la acompañó en su punto de partida »⁸². Por la ley de su creación (n° 2841, del 16 de octubre de 1891), el Banco de la Nación está facultado para realizar todas las operaciones y tiene todos los derechos y prerrogativas que fueron acordadas al Banco nacional por la ley de 1872, con las restricciones determinadas en aquélla; « pero queda inhibido de la facultad de emitir billetes sin tener antes el encaje metálico exigido por la ley mencionada, lo que deberá acreditar la *Caja de conversión* para obtener de ella la emisión correspondiente ». La *Caja de conversión* es un organismo financiero creado en plena crisis de 1890 (ley n° 2741, octubre 3 de ese año), por cuyo intermedio, dice la ley, se harán todas las operaciones de emisión, conversión o amortización de moneda de curso legal, en la forma y modo establecidos por las leyes respectivas.

1239. De estas leyes de 1890-91 dedúcense dos consecuencias, o si se quiere, dos características de nuestro actual régimen bancario nacional: 1ª que el Banco de la Nación está expresamente despojado por la ley de la facultad de emitir billetes por sí mismo; 2ª que en virtud de su funcionamiento automático la *Caja de conversión* efectúa la emisión en la estricta medida del encaje metálico que recibe. Por la ley n° 3871 (31 de octubre de 1899), la Nación convertirá toda emisión fiduciaria de billetes de curso legal, en moneda nacional de oro al cambio de un peso moneda nacional de curso legal por cuarenta y cuatro centavos oro sellado. El oro que recibe la *Caja de conversión* en cambio de billetes no puede ser destinado, en ningún caso, ni por orden alguna, a otro objeto que el de convertir billetes al tipo fijado, bajo la responsabilidad personal de los miembros de la Caja o empleados que consientan la entrega.

Parecería que este régimen no es estrictamente el que ha previsto la Constitución federal. El inciso 5° del art. 67 se refiere concretamente a un Banco nacional de emisión, es decir, a uno que tenga, como el de 1872, « la facultad de emitir billetes », los cuales deber ser *convertibles* según lo aseguraba en el Congreso Constituyente de 1853 el doctor Gorostiaga. En cuanto al carácter del Banco no es preciso que sea un « Banco de Estado », como lo ha establecido claramente la Corte Suprema en las sentencias citadas.

(82) Ag. do Vedia, ob. cit., p. 241.



Pero los legisladores de 1891, al despojar al Banco de la Nación de dicha facultad de emitir, temieron, sin duda alguna, que se renovaran los abusos ocurridos hasta entonces, y por tal motivo quisieron asegurar algo que es más importante: la seriedad y permanencia del régimen bancario nacional y la verdad de los signos monetarios nacionales.

1240. Así se ha entendido generalmente en todo el país, y, en especial asimismo lo ha entendido la « Conferencia económica nacional » (1919), al declarar « que el sistema de la ley n° 3871 sobre conversión de la moneda debe ser mantenido ». A este respecto, dijo en la citada « Conferencia » el profesor Francisco J. Oliver: « Hemos evitado así en los últimos diez y ocho años toda oscilación en el valor de nuestra moneda de papel, con las ventajas que esto representa para la industria, el comercio y el bienestar general del país. Ese sistema nos ha permitido atravesar los cinco años de guerra con la circulación monetaria más sana del mundo, a tal grado que nuestro billete tiene fuerte premio sobre todas las monedas extranjeras en el mercado de los cambios. El billete vale por la seguridad de su conversión en oro, y mientras se mantenga con todo rigor, como hasta hoy, el principio de que no pueden absolutamente salir billetes de la Caja de Conversión sino mediante la entrada a la misma de su equivalencia en oro, esa seguridad será completa y estaremos absolutamente a cubierto de cualquier crisis de nuestra moneda » ⁸³.

1241. Sellar moneda y fijar su valor. — Concordante con la cláusula que hemos estudiado en los párrafos anteriores es el inciso 10°, por el cual corresponde al Congreso « hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras ». Es este un poder de la soberanía nacional, y en tal virtud incumbe ejercerlo al órgano gubernamental que auténticamente la representa, al Congreso. Por eso mismo la Constitución prohíbe expresamente a las provincias acuñar moneda (art. 108), pues éstas no son Estados soberanos sino entidades autónomas dentro de la Nación, con poderes circunscriptos a todo lo que es puramente regional o local, en cada caso. En otra parte de esta obra (3ª) he de ocuparme de las transgresiones de las provincias al precepto constitucional que les prohíbe acuñar moneda, mediante el abuso de su crédito público,

(83) V. *La Nación*, octubre 19 de 1919.



con injustificables emisiones de «letras de tesorería». Ahora debo contraerme al comentario de la referida atribución del Congreso.

1242. El inciso 10º del artículo 67 ha sido tomado de la Constitución americana, cuyo artículo I, sección 8ª, cl. 5, dice que el Congreso tendrá poder «para acuñar moneda, regular el valor de la misma y el de las extranjeras»⁸⁴. «Este poder para acuñar moneda, dice un autor⁸⁵, no implica, sin embargo, el poder de estampar un valor meramente ficticio sobre algún objeto que a tal fin se haya elegido. Es dudoso si el Congreso podría, en ejercicio de este poder, estampar un pedazo de papel con las palabras «cinco dollars» y hacer que ese pedazo de papel sea un billete legal por tal cantidad de moneda. De cualquier modo, nunca ha intentado hacerlo, y la emisión de papel moneda legal ha sido limitada a las obligaciones de los Estados para pagar moneda».

El texto constitucional no puede interpretarse como que el valor de la moneda sea arbitrariamente fijado por el Congreso. La moneda, se ha dicho acertadamente, es una mercancía, y como tal tiene o no un valor por sus cualidades intrínsecas. Ese valor, pues, no depende del mero capricho del legislador al poner sobre ella el sello de la soberanía, sino del poder adquisitivo y cancelatorio que tenga por su propia virtud. Lo que hace la ley al sellar la moneda es garantizar bajo la fe del Estado que ella representa efectivamente tanto o cuanto en el mercado de los cambios y transacciones comerciales. Su valor es, propiamente, fijado por el mismo fenómeno económico que regulariza todos los demás valores y el precio de las demás mercancías.

1243. He aquí, ahora, una sucinta historia de la cláusula constitucional que comento y de sus aplicaciones prácticas. Fué aprobado el inciso 10º en la sesión del Congreso Constituyente del 28 de abril, después de haberse formulado algunas observaciones por los convencionales Zenteno y Zavala, las que motivaron muy breves explicaciones del miembro informante doctor Gutiérrez. Zenteno, en efecto, preguntó si la atribución conferida al Congreso para hacer sellar moneda se extendía a los gobiernos provinciales. «y si el Congreso, por esa atribución, tendría facultad para permitir en alguna Provincia la acuñación de moneda, o si ha de haber solo un

(84) Las constituciones nacionales de 1819 y 1826 conferían al Congreso, en términos análogos, el mismo poder, detallándolo algo más la segunda al decir que correspondería al Congreso «fijar la ley, valor, peso y tipo de la moneda» (art. 48).

(85) E. Mc. Clain, *Const. Law in the U. S.*, ed. citada, p. 147.



Banco o cuño en la Capital». Gutiérrez — dice el acta — «explicó que la casa o casas de moneda podían estar donde fuese más conveniente, o donde contasen con más facilidades y elementos para su creación, en las provincias o en la capital, *sin que por eso dejasen de ser nacionales*; que si se encargan al gobierno federal es sólo para que estén bajo su inmediata vigilancia»⁸⁶. Nada más dice el acta sobre la discusión y sanción de este inciso. En la Convención del 60 no tuvo modificación alguna, pero en la provincial el doctor Vélez Sarsfield hizo una minuciosa exposición sobre el estado monetario del país cuando se trataba de organizarlo. Es interesante conocer algunos de sus párrafos para penetrarse mejor de los propósitos que inspiraron la sanción del inciso 10°, tendientes a lograr la estabilidad y la uniformidad de nuestro sistema monetario. «Yo he conocido, señores — decía Vélez⁸⁷ — lo que se llamaba «plata de Güemes», que comenzó con un poco de mezcla de cobre; después tuvo un tercio; después la mitad fué cobre, hasta que llegó a ser cobre puro galvanizado. He conocido en Mendoza lo que era allí moneda corriente de 1823 adelante: todavía era de peor calidad que la «plata de Güemes». Una y otra tuvieron al principio una razón en el cambio con la antigua moneda metálica, hasta que hicieron completa bancarrota. En el tiempo de su mayor crédito era muy difícil comprar con estas monedas diez o veinte onzas de oro. Debemos recordar también, que en los pueblos de la República no hay esa facilidad de cambio de moneda que puede suponerse en Buenos Aires. Si recibiendo plata boliviana en la aduana del Rosario, porque es allí moneda corriente, se quisiera comprar con ella mil o dos mil onzas de oro para remitirlas a la tesorería general de la Nación, no se encontraría sin duda quien las vendiera y quisiera recibir tanta moneda boliviana, mitad cobre y mitad plata, que se hubiera recaudado por derechos de aduana»... Por todo esto fué que Vélez Sarsfield se opuso en la Convención porteña a que la Constitución permitiera (inciso 1° del artículo 67) el pago de los derechos de aduana «con la moneda que fuese corriente en las respectivas provincias por su justo equivalente». «¿No se comprende — agregaba — que introduciríamos el mayor desorden en la hacienda nacional, recibiendo en Buenos Aires su papel moneda por derechos de aduana, en Corrientes el papel moneda de aquella Provincia, en el Rosario y

(86) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. citada), p. 341.

(87) *Ibidem*, ps. 996-97.



aduanas de Entre Ríos la moneda boliviana, y, en general, el papel o el cobre que cada Provincia quisiera declarar por su moneda corriente? ».

Después de leer lo que antecede, destácase bien la importancia y la finalidad que tiene el poder exclusivo concedido al Congreso nacional para determinar el régimen monetario del país, y la consiguiente prohibición expresa a las provincias, mencionada en el artículo 108.

Conviene conocer en seguida la escasa jurisprudencia interpretativa de la Corte Suprema.

1244. Jurisprudencia y legislación. — El poder del Congreso para hacer sellar moneda, etc., «derívase no sólo de los atributos generales de la soberanía y de su constante aplicación en las naciones civilizadas, sino muy especialmente de las facultades que, explícita e implícitamente, le acuerda la Constitución en los incisos 3º, 5º, 10 y 28 de su artículo 67 »⁸⁸.

« Aunque la facultad de fijar el valor relativo de las monedas extranjeras que hayan de tener curso legal en la República, a fin de mantener la unidad de la circulación y facilitar por ese medio los cambios y relaciones mercantiles de las provincias entre sí, evitando los inconvenientes de un valor monetario incierto y variable de lugar a lugar, es atribución exclusiva del Congreso — dice otra sentencia de la Corte⁸⁹ — debe, sin embargo, entenderse, por la misma razón en que se funda, que únicamente lo es cuando se trata de admitir en la circulación la moneda extranjera con el carácter de moneda legal para los pagos, y no cuando se trata, por el contrario, de excluir o de limitar en la circulación una moneda extranjera a la que, por el hecho de no haber sido admitida por el Congreso, le falta aquel carácter, revistiendo simplemente el de moneda tolerada; porque esa moneda se encuentra, en tal caso, no aceptada, sino virtualmente rechazada por el Congreso, y la Legislatura de Provincia que legisla respecto de su valor con el objeto de excluirla o de limitarla en su curso, lejos de usurpar la atribución del poder legislativo nacional, no hace otra cosa que

(88) C. S. N., t. 52, p. 431 (L. Doldati v. Banco Muñoz, Rodríguez y Cº); t. 22, p. 458 (T. Duguit y Cº v. D. Muñoz); t. 149, ps. 195-203 (A. Viñales v. Provincia de Jujuy).

(89) C. S. N., t. 10, p. 434 (J. Caffarena v. «Banco Argentino del Rosario»).



concurrir y auxiliar la ejecución de la ley que virtualmente la desconoce como moneda legal ».

Controvertíase en este caso la constitucionalidad de una ley de la Provincia de Santa Fe (30 de julio de 1868), que obliga a los bancos de emisión de la misma Provincia a que pagaran sus billetes en monedas de oro, después de treinta días de su promulgación. El demandante había pedido al « Banco Argentino de Rosario » el cambio de billetes por valor de \$ 1.000 *bolivianos*, al tipo de 21 por cada onza de oro, a lo cual el Banco citado se rehusó. Como acaba de verse, la Corte Suprema declaró en su sentencia la constitucionalidad de dicha ley, y ordenó al Banco convertir los billetes del demandante en la forma establecida por la misma.

Por otra parte, la facultad delegada al Congreso por el inciso 10° es plena, según la jurisprudencia de la Corte, por lo que aquél puede crear una o más especies de moneda para el país, emitir billetes de crédito y de banco, imponerla a la circulación por leyes apropiadas a tal fin, darles el carácter de moneda legal y hasta suspender, finalmente, los pagos en metálico, en virtud de un atributo de la soberanía jamás desconocido, como ya se ha dicho, y de los poderes expresos e implícitos que contiene la Constitución ⁹⁰.

1245. Algún tiempo después de organizada la Nación, el Congreso dictó una ley bastante completa sobre moneda nacional, su tipo, fabricación y valor. Fué la ley n° 733, de septiembre 29 de 1875. La unidad monetaria de la República era una moneda de oro con peso de un gramo y dos tercios, y ley de 0.900 de fino, llamada *peso fuerte*. Este se dividía en diez partes iguales, llamadas « décimos », cada uno de los cuales dividíase a su vez en diez partes iguales llamadas « centavos »; y cada uno de éstos en otras diez denominadas « milésimos ». Los múltiplos de la unidad monetaria eran: una moneda de oro con ocho gramos, trescientos treinta y tres miligramos de peso y ley de 0.900 de fino, con valor de cinco pesos fuertes y denominada « medio Colón »; una moneda de oro con diez y seis gramos, seiscientos sesenta y seis miligramos de peso y ley de 0.900 de fino, con un valor de diez pesos fuertes y llamada « Colón »; una moneda de oro con treinta y tres gramos, trescientos treinta y tres miligramos de peso y ley de 0.900 de fino, con valor de veinte pesos fuertes y designada con el nombre de « Doble

(90) C. S. N., t. 36, ps. 177-85 (A. Posse y Hno. v. Frugoni, Parpagioni



Colón». La ley de 1875 disponía que la acuñación de la moneda nacional se haría por cuenta del tesoro de la Nación, en dos casas, establecidas una en Buenos Aires y la otra en Salta, las que estarían bajo la inmediata dependencia del ministro de Hacienda.

La ley de 1875 fué modificada en 1881 por la número 1130, del cinco de noviembre de ese año, y que actualmente rige. La unidad monetaria de la Nación es el *peso oro* (o plata, dice la ley). El peso oro es de un gramo 6,129 diezmilésimos de gramo de oro, de título de 0.900 de fino (el peso de plata es el de 25 gramos de plata, con 0.900 de fino).

Esta unidad monetaria tiene, como toda otra, sus múltiplos y submúltiplos, que son de todos conocidos, por lo cual no es necesario referirlos aquí.

1246. Pesas y medidas. — Como comentario de la segunda parte del inciso 10° (art. 67) sólo es preciso decir que el Congreso nacional ya ha hecho uso del poder que le confiere — «adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación» — sancionando las leyes de 1863 y 1877. Los fundamentos de esta cláusula del código supremo no pueden discutirse, porque ella, aparte de expresar una aspiración y necesidad públicas en toda nación organizada, es parte integrante de los poderes que corresponden al Congreso sobre comercio interior y exterior, ya que éste no podría existir ni desarrollarse convenientemente en un país donde se careciera de un sistema uniforme de pesas y medidas. Puede decirse también, que «cuando la Constitución ha reunido en una sola cláusula la moneda y las pesas y medidas, ha tenido en cuenta la íntima relación que entre ellas existe; porque, si por la una expresamos los precios o valores relativos de todas nuestras necesidades, por las otras regulamos la cantidad de las mismas»⁹¹.

La ley del 10 de septiembre de 1863, n° 52, a la que hace un momento me refería, adoptó para la República el sistema métrico decimal con sus denominaciones técnicas y sus múltiplos y submúltiplos, y autorizó al poder ejecutivo para declarar obligatorio, en los diferentes departamentos de la administración y en todo el territorio nacional, el uso de aquellos pesos y medidas de dicho sistema que juzgara oportunos, según estuvieron obviados los obstáculos que se oponían a su inmediata realización. Agregaba la ley que el ejecutivo mandaría formar cuadros de equivalencia entre los

(91) J. V. González, *Manual*, p. 452.

pesos y medidas entonces existentes en todas las provincias y los del nuevo sistema, y también textos de enseñanza cuya adopción declaraba obligatoria en todos los colegios y escuelas nacionales.

1247. La ley n° 845, de julio 13 de 1877, ordenó el uso obligatorio del sistema métrico-decimal en todos los contratos y transacciones comerciales, a partir del 1° de enero de 1887, prohibiendo, desde la misma fecha, el uso de las pesas y medidas de cualquier otro sistema. Una colección de « prototipos » de las diversas pesas y medidas del sistema adoptado mandábase depositar en el Departamento de ingenieros civiles de la Nación, y otra sería remitida a los gobiernos de Provincia a fin de que con ellos conformaran sus patrones las oficinas encargadas del contraste de pesos y medidas. Ninguna que no hubiere sido contrastada en esta forma podría usarse, bajo multa de diez pesos fuertes; etc.

Por lo demás, la República Argentina suscribió en 1876 la Convención internacional « del metro », celebrada entre las más importantes potencias europeas (excepto Inglaterra) y americanas.





Atribuciones del Congreso

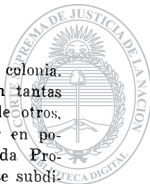
V

Legislación general

1248. Antecedentes nacionales. — En esta materia el espíritu federalista que anima a nuestra Constitución cede bajo la influencia de una tradición secular, en el sentido de la completa centralización del poder de legislar sobre todo lo concerniente a los que llamamos «códigos de derecho privado substantivo», civil, comercial, penal y de minería. Nadie mejor que Alberdi, en sus «Bases y puntos de partida», ha explicado y fundamentado los motivos que tuvo la Constitución para desviarse así de los principios cardinales del sistema federal, en este punto, y para separarse enteramente del modelo norteamericano. La Constitución del Norte, en efecto, deja a los estados de la Unión incólume el poder de darse sus propias instituciones de derecho privado (substantivo y de forma o procedimiento), habiéndose reservado aquéllos, por consiguiente, la facultad de hacerlo, ya por medio de códigos especiales, como es el caso de Louisiana, ya mediante la adopción y evolución paulatina del *common law*, como es el caso general.

Pero Alberdi establecía acertadamente, como uno de los antecedentes más positivos de nuestra formación institucional, la «unidad de legislación» durante el largo período colonial y también posteriormente. Contribuían, según Alberdi, otros factores o hechos a acentuar la influencia de dicho antecedente en el preindicado sentido de centralizar el poder de legislar en materia de derecho privado substantivo. «Bajo el gobierno español — decía¹ — nues-

(1) *Bases*, etc. (ed. 1852), p. 134.



tras provincias compusieron un solo virreynato, una sola colonia. Los Estados Unidos, bajo la denominación inglesa, fueron tantas colonias o gobiernos independientes absolutamente unos de otros, como estados. Cada Estado de Norte América era mayor en población que toda la actual Confederación Argentina; cada Provincia de ésta es menor que el condado o partido en que se subdividen aquellos estados (?). Este antecedente, por ejemplo, hará que en la adopción argentina del gobierno compuesto de la América del Norte entre más porción de centralismo, más cantidad de elemento nacional que en el sistema de Norte América». En virtud de estos antecedentes y de tal doctrina, Alberdi propuso que la Constitución confiriera al Congreso el poder de «legislar en materia civil, comercial y penal» (art. 67, inc. 5°).

1249. No aceptaron esta fórmula los constituyentes de 1853, y aún fué entonces bastante controvertida la doctrina propiciada por el autor de las «Bases». La comisión de negocios constitucionales, desde luego, aconsejó la siguiente redacción de la cláusula respectiva: «Legislar en materia civil, comercial, mineral y penal», etc. (sesión del 28 de abril de 1853). Puesta en discusión esta cláusula en la sesión del 28 de abril, la impugnó el diputado Zavalía, quien dijo, según refiere el acta: «Que en la atribución 11ª se daba al Congreso la facultad de dictar códigos para toda la Confederación, lo que era propio de la Legislatura de cada Provincia, no del Congreso; que esta restricción a la soberanía provincial era contraria a la forma de gobierno que establece la Constitución. Que las provincias con menos hombres de luces que pudieran ocuparse con suceso de la codificación — agregó — acogerían con prudencia los códigos que dictara el Congreso; pero que, entretanto, era necesario dejarles estas libertades, respetando su soberanía e independencia, garantidas por la misma Constitución, y que en Estados Unidos cada una se dictaba sus leyes». Replicóle el doctor Gorostiaga, miembro informante de la comisión redactora del proyecto. Comenzó su discurso remitiéndose al artículo 24 ya sancionado², el cual no dejaba dudas sobre la facultad del Congreso para promover la reforma de la legislación del país. Y añadió: «que la mente de la comisión en este artículo no era que el gobierno federal hubiese de dictar leyes en el interior de las provincias, sino que el Congreso sancionase los códigos civil

(2) Art. 24: «El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos y el establecimiento del juicio por jurados».



y de minería, penal y demás leyes generales para toda la Confederación; que, si se dejaba a cada Provincia esta facultad, la legislación del país sería un inmenso laberinto, de donde resultarían males incalculables. Que los códigos que dictase el Congreso serían, no lo dudaba, aceptados con gratitud por las provincias, pues el solo anuncio que hizo de ellos el general Urquiza fué acogido con aplauso. Que era inútil probar la necesidad que tiene el país de una nueva legislación, después de los males experimentados en dos siglos que ha estado abandonado a las leyes españolas, confusas por su número e incoherentes entre sí. Si en los Estados Unidos había códigos diferentes, era porque los americanos del Norte, descendientes de los ingleses, habían formado como éstos un cuerpo de legislación de leyes sueltas».

1250. Volvió Zavala, en seguida, a explicar los fundamentos de su oposición a la cláusula que proyectaba la comisión, arguyendo que el artículo 24, citado por Gorostiaga, no disponía que el Congreso dictaría tales leyes o códigos, sino que «promovería» la reforma de ellas, lo cual significaba una cosa muy distinta. «Observó — dice el acta — que en los pueblos argentinos no hay laberinto de leyes, pues en cuarenta y dos años habían estado en absoluta carencia de ellas. Que el gaje más importante de las provincias era, sin duda, la facultad de dictar leyes adecuadas a su organización, costumbres y peculiaridades, leyes menos fastuosas, más sencillas, y que consultasen mejor sus intereses». Gorostiaga tomó otra vez la palabra, para expresar que las peculiaridades provinciales a que se había referido el preopinante «sólo tendrían lugar en un código de procedimientos, del que no se hablaba en el artículo en cuestión, y propuso, como ejemplo, que, una vez organizado el poder judicial con sus diversas ramificaciones, quedaría a cada Provincia la facultad de establecerlo en su territorio, conforme a sus facultades, pero sin romper por esto su unidad». Agotado ya el debate, el diputado Zenteno, finalmente, adujo en favor de la cláusula el argumento de «que siendo el Congreso una reunión de hombres de todas las provincias ellos representaban su soberanía e intereses, y podían, por consiguiente, dictar leyes para toda la Confederación».

Por iniciativa de Gorostiaga modificóse la redacción de la cláusula o inciso en esta forma: Corresponde al Congreso... «dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización, sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda



corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados »³.

1251. Las enmiendas de 1860. — La aplicación ulterior de esta cláusula podía ir más allá de lo que previeron los constituyentes, porque si bien Gorostiaga dejó explicado que a las provincias quedaba reservado el poder de darse sus propios códigos de procedimientos, no era difícil que sobrevinieran dificultades graves en cuanto a determinar la extensión de la jurisdicción federal, pues el artículo 97 de la primitiva Constitución de 1853 incluía entre las atribuciones de los tribunales federales «el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por... las leyes de la Confederación», y los códigos civil, comercial, penal y de minería serían, sin duda, unas de esas leyes. Así lo hacía constar el informe de la comisión examinadora de 1860: «Pudiendo los códigos considerarse como leyes de la Confederación — decía — podría deducirse de ésto que los tribunales de Provincia no tienen jurisdicción civil, ni criminal, una vez dictados tales códigos por el Congreso. Por más atentatoria que ésto sea a la soberanía provincial y al buen régimen de la administración interior en el orden federativo, tal es la interpretación lógica del artículo. Por esto la comisión ha creído deber adicionar el inciso 11 del artículo 64, explicando que *los códigos que el Congreso dictare no alterarán las jurisdicciones creadas, y la aplicación de las leyes que se contuviesen en los códigos nacionales corresponderá a los tribunales provinciales o federales, según que las cosas o las personas cayesen*

(3) Véase *Convenc. Nac. de 1898 y anteced.* (public. of. cit.), p. 342. — Comentando Alberdi este sistema de *unidad* de la legislación substantiva, establecido por la Constitución de 1853, decía después en sus *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino* (1ª parte, cap 1, § 1): «El país que tuviese tantos códigos civiles, comerciales y penales como provincias, no sería un Estado, ni federal, ni unitario. Sería un caos. La República Argentina, v. gr., tendría catorce sistemas hipotecarios diferentes; podría tener catorce sistemas de sucesión hereditaria, de compras y ventas. El contrato que en San Juan fuese válido civilmente, no lo sería en Salta. El heredero legítimo en Jujuy podría no serlo para el código civil de Catamarca. El matrimonio considerado legítimo por las leyes civiles de una provincia, podría ser ineficaz o nulo celebrado según las leyes de otra provincia. Semejante anarquía de la legislación civil y comercial volvería un caos de ese país; y tal sería el resultado de arrebatar al gobierno central el poder exclusivo de estatuir sobre esos objetos esencialmente nacionales ».



bajo sus perspectivas jurisdicciones»⁴. La enmienda fué aprobada en la sesión del 7 de mayo de dicho año 1860⁵.

La Convención nacional *ad hoc* aceptó esta reforma propuesta por Buenos Aires, y para especificar aún más su sentido agregó, en el artículo 97 (hoy 100), después de las palabras «y por las leyes de la Nación», las siguientes: «con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67» (antes 64)⁶.

1252. Jurisprudencia. — En ejercicio del poder que le confiere esta cláusula y que es privativo (Const., art. 108), el Congreso ha dictado los cuatro códigos que ella menciona: el código civil, vigente desde 1871; el de comercio, sobre la base del de la Provincia de Buenos Aires, que se declaró ley nacional en 1862 y que ha sido reformado varias veces desde 1890, principalmente en 1902 (libro IV, sobre quiebras); el penal, cuya reforma integral fué sancionada en 1921; y el de minería, que rige desde 1887.

La Corte Suprema, de conformidad con el texto y con la doctrina de 1860, ha declarado reiteradamente que las provincias conservan el poder de aplicar dentro de sus respectivas jurisdicciones dichos códigos, según los procedimientos por ellas establecidos. La aplicación de los códigos nacionales por los tribunales de las provincias no da lugar, por lo demás, al recurso extraordinario ante la Corte Suprema⁷.

El caso más explicativo de la doctrina constitucional, a este respecto, es el conocido con el nombre de *Belloq y Durañona v. F. C. del Sud*, y en el cual la Corte determinó los alcances de la regla de que la aplicación de los referidos códigos incumbe a los tribunales provinciales, siendo definitiva la interpretación que ellos les den. «Según se ve en las mencionadas disposiciones constitucionales — dijo la Corte⁸ — es la *aplicación* de los códigos dictados por el Congreso lo que se ha dejado a los tribunales provinciales, cuando las personas o las cosas cayeran bajo su jurisdicción, sin que la cláusula constitucional contenga disposición alguna que

(4) *Convención Nacional de 1898 y antecedentes* (public. of. cit.), p. 1115.

(5) *Ibidem*, p. 951.

(6) De la enmienda que se hizo a la parte de la cláusula que faculta al Congreso para dictar leyes sobre ciudadanía y naturalización, ya me he ocupado extensamente en otro lugar de esta obra. (Véase t. II, págs. 252 y sigs.).

(7) Ver, por ej.: C. S. N., t. 50, p. 9; t. 42, p. 285; t. 41, p. 349; t. 36, p. 307; t. 11, p. 120; etc., etc.

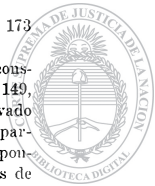
(8) C. S. N., t. 68, ps. 292-97.



atribuya a los mencionados jueces poder para destruir, anular, las leyes sancionadas por el poder legislativo de la Nación con el objeto de proveer a las ventajas de una legislación uniforme para todo el país». . . « Si a las provincias les es prohibido dictar leyes que destruyan las reglas consignadas en los códigos de fondo, no puede admitirse que sus tribunales tengan el derecho de aniquilar esas mismas reglas, y que los poderes federales carezcan de acción para mantener la obra del Congreso, manteniendo la unidad de legislación ». . . « La jurisprudencia de nuestros tribunales ha declarado en los varios casos ocurrentes, de acuerdo con la Constitución y leyes respectivas, que la *interpretación o aplicación* de los códigos de fondo, hechas por los tribunales de Provincia, no pueden fundar la procedencia de un recurso, pero jamás se ha pronunciado tal declaración en tratándose de la existencia misma de esos códigos. En el caso *subjudice* se ha puesto en cuestión la validez de los artículos 187 y 188 del código de comercio, y la decisión apelada ha sido contraria a la validez. Por esto, y de acuerdo con lo expuesto y pedido por el señor procurador general, se declara bien concedido el recurso interpuesto ».

1253. Es un poder exclusivo.— En el caso motivado por las leyes de la Provincia de Mendoza sobre salario mínimo, ya estudiado antes desde otro punto de vista ⁹, la Corte Suprema dijo: « La facultad conferida al Congreso de la Nación por el artículo 67 inciso 11 reviste los caracteres de un poder exclusivo de la Nación, y así resulta, con toda evidencia, no sólo de los términos expresos en que la delegación ha sido acordada por aquel artículo y de los antecedentes y razones que la determinaron, claramente expresados al adoptarse el principio, sino también de la prohibición formulada por el artículo 108 a las provincias de ejercerlo después de dictados por la Nación los códigos comunes. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado en reiterados fallos el carácter de exclusividad correspondiente a ese poder, al declarar que todas las leyes que estatuyen sobre las relaciones privadas de los habitantes de la República son del dominio de la legislación civil o comercial y están comprendidas entre las facultades de dictar los códigos fundamentales que la Constitución nacional atribuye exclusivamente al Congreso, a cuya legislación deben conformarse las provincias, no

(9) V. tomo II, §§ 614, de esta obra; C. S. N., t. 156, ps. 24-43. (Soc. Anónima « Viñedos y Bodegas Arizú » v. Provincia de Mendoza, 1929).



obstante cualquier disposición en contrario que contengan sus constituciones o leyes locales. Fallos: tomo 147, pág. 29; tomo 149, pág. 54. Si este poder de legislar en materia de derecho privado es exclusivo del Congreso, evidentemente no puede ser compartido en su ejercicio por las autonomías provinciales, correspondiendo solamente a aquél apreciar las ventajas o inconvenientes de las instituciones que haya sancionado, dejándolas subsistentes o promoviendo su reforma.

« La frase del artículo 108 de la Constitución, « después que el Congreso los haya dictado », sólo tiene un alcance justificado por las circunstancias del momento. Las provincias, al sancionarse la Constitución, poseían su legislación común propia, y no era posible, ni conveniente, que ella quedara abrogada de inmediato. Y por eso, mientras el Congreso no dictara los códigos comunes, las provincias tenían al respecto facultades concurrentes con la Nación; pero cumplida la condición, como lo fué, por la sanción del código civil en vigor, *la facultad se convirtió en exclusiva para la Nación*, y por consiguiente, no podía ser compartida por las provincias. *Acerca de tal poder las provincias no conservan ningún derecho actual*, y mucho menos cuando, como se ha visto las leyes impugnadas no se han limitado a crear nuevas instituciones de derecho privado sin afectar las normas generales del código civil, sino que las han revocado y alterado fundamentalmente en su esencia ».

1254. Legislación sobre bancarrotas. — Agrega el inciso que corresponde al Congreso « dictar... especialmente leyes generales para toda la Nación sobre bancarrotas ». Hasta ahora el Congreso ha entendido que esta facultad refiérese particularmente a la *bancarrota comercial* o « quiebra » de los que realizan operaciones comerciales, y la legislación sobre *bancarrota civil* o « concurso civil » ha quedado librada a las provincias, o al mismo Congreso sólo para la capital federal y territorios nacionales en ejercicio de los poderes que le corresponden respecto de aquélla y de estos, según la Constitución (art. 67, inc. 14 y 27). Así lo han entendido también los comentadores nacionales, quienes afirman, por otra parte, que esa facultad del Congreso para legislar sobre quiebras « comprende su fondo y su forma », la sanción de los derechos y obligaciones emergentes de tales quiebras y el procedimiento o maneras de ejercerlos. « Cuando se confiere la atribución de dictar la ley sobre bancarrotas — dice un autor ¹⁰ — ninguna

(10) Ag. de Vedia, ob. cit., p. 272.



distinción o reserva se establece. Y como la forma es inseparable del fondo, y ambas concurren a formar la integridad de la ley de bancarrotas, ninguna limitación cabe a ese respecto. La ley y la jurisprudencia interpretan uniformemente la cláusula constitucional, y no dejan duda alguna sobre el particular». Para fundamentar esta tesis invócanse los mismos términos del inciso 11° del artículo 67. Cuando éste alude a la atribución que el Congreso tiene para dictar los códigos civil, comercial, etc., deja a salvo expresamente, es decir, fuera de los alcances de esa facultad, «las jurisdicciones locales» en lo tocante a la «aplicación» de los mismos; esto es, los procedimientos instituidos por las provincias, como lo explicó Gorostiaga en el Congreso Constituyente. Pero cuando el inciso se refiere a la ley sobre bancarrotas no especifica ninguna limitación o restricción que impida al Congreso determinar los procedimientos.

1255. Por lo demás, inclúyese en la cláusula a toda especie de bancarrotas, tanto la *comercial* como la *civil*. La Constitución norteamericana (art. I, secc. VIII, cl. 4), faculta al Congreso «para establecer leyes uniformes sobre bancarrotas para los Estados Unidos»; pero los autores hacen notar, y la jurisprudencia lo ha reconocido así¹¹, que este poder ha sido dado al Congreso sin que se haya prohibido expresamente a los estados. Actualmente rige la ley federal de 1908. Empero, «el poder del Congreso sobre esta materia de las bancarrotas es completo», según dice Putney¹² entre otros autores.

Nuestro inciso 11° comprende todas las bancarrotas, la comercial como la civil, y el poder que confiere al Congreso es *exclusivo*, como se deduce de la cláusula que, en el artículo 108 — donde se enumeran los poderes que están expresamente prohibidos a las provincias — prescribe que éstas no pueden «dictar especialmente leyes sobre bancarrotas».

1256. Sostuvo acertadamente esta doctrina el diputado Rodolfo Moreno (h.), cuando presentó, en la sesión del 11 de septiembre de 1916, un extenso proyecto de ley referente al «concurso civil de acreedores». «La ley fundamental de la Nación, como se ha visto — dijo — atribuye al Congreso la facultad de dictar una ley general sobre bancarrotas, usando el término en plural para que no haya duda de que se refiere a todas las clases de falencia... El

(11) *Sturges v. Crowninshield*, 4 Wheaton, 122; *Ogden v. Saunders*, 12 Wheaton, 213.

(12) *U. S. Constit. History and Law*, p. 251 § 145.



artículo de la Constitución cuyo inciso he citado es categórico, y solamente por no haberse considerado puede haberse seguido en esta materia un procedimiento tan erróneo». Aludía el diputado Moreno al abandono que ha hecho el Congreso de su atribución para legislar sobre bancarrota civil, permitiendo a las provincias legislar respecto del concurso civil de acreedores en sus respectivos códigos de procedimientos.

El hecho es que hasta ahora existen en el país quince códigos que legislan sobre una materia incluida entre las correspondientes al Congreso según los artículos 67 (inc. 11°) y 108 de la Constitución nacional.

1257. Otra cuestión interesante acerca de las leyes sobre bancarrotas es la de determinar a qué tribunales, federales o provinciales, incumbe su aplicación. No puede ponerse en duda, me parece, que es la justicia federal a quien eso pertenece. La Constitución quiere, por una parte, que el Congreso dicte «especialmente leyes generales para toda la Nación sobre bancarrotas», sin hacer salvedad alguna acerca de las «jurisdicciones locales», (como lo hace cuando se refiere a los códigos comunes), y por otra parte, que la justicia federal conozca y decida en «todas las causas que versen sobre puntos regidos por las leyes de la Nación», con la sola reserva hecha en el inciso 11° del artículo 67, esto es, con la sola reserva de dichas jurisdicciones locales en cuanto a la aplicación de los cuatro códigos mencionados. Debiendo ser la ley de bancarrotas una *ley especial* y comprendiendo la falencia comercial y la falencia civil (y no meramente un libro o parte de un código común), corresponde su aplicación a la justicia federal. «El Congreso dice un profesor¹³ — no tenía ni tiene facultad para entregar a los tribunales de Provincia el conocimiento de asuntos que, por razón de la materia y por razón de las personas, competen exclusivamente a la justicia nacional, en mérito de lo prescripto por el artículo 100 de la Constitución de nuestro país... La legislación por separado, de las bancarrotas — agrega — ha tenido, pues, su razón de ser. Los mismos fundamentos que los norteamericanos tuvieron para prestar tanta atención a esta materia pueden aceptarse para sostener nuestra cláusula constitucional... La ley de los Estados Unidos sobre bancarrotas ha conferido siempre jurisdic-

(13) Agustín N. Matienzo, *La Ley de Quiebras y la Justicia Federal*, en «Anales de la Facultad de Derecho de Buenos Aires», 2° serie, 1915, t. V-2° parte, ps. 337 y sigs.



ción originaria a los tribunales federales: la de 1800 en su sección 2ª; la de 1841 en la 6ª y 16ª; la de 1867 en la 1ª, 11ª y 49ª; y la vigente de 1908 en las secciones 1ª y 2ª ».

1258. Falsificación de moneda y documentos públicos del Estado. — La siguiente cláusula del inciso que comentamos faculta al Congreso para legislar «sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado». Ha sido tomada esta cláusula de la que tiene el número 6 en la sección 8ª del artículo I en la Constitución norteamericana, donde se autoriza al Congreso «para proveer al castigo de los falsificadores de títulos¹⁴ y de moneda corriente de los Estados Unidos». Un autor¹⁵ considera innecesaria esta cláusula, porque teniendo el Congreso poder para acuñar moneda (Const. de Estados Unidos, art. I, secc. 8ª, cl. 5ª), está implicado el poder de protegerla con las sanciones convenientes contra los falsificadores, y esto debería ser incontrovertible de acuerdo con la interpretación que se ha hecho de los poderes implícitos en el caso de *Mc Culloch v. Maryland* y en otros.

El Congreso argentino, en cumplimiento de esta cláusula constitucional, había legislado sobre este punto en la ley n° 49, de 14 de septiembre de 1863 y especialmente después en la ley n° 3972, de 17 de noviembre de 1900, imponiendo sanciones tremendas a los falsificadores. El código penal contiene ahora provisiones semejantes respecto de este punto y de las falsificaciones de documentos públicos y billetes de bancos autorizados (arts. 282-98).

1259. Leyes que requiera el establecimiento del juicio por jurados. — La cláusula final del inciso 11º dispone que el Congreso dictará «las leyes que requiera el establecimiento del juicio por jurados».

El artículo 24 recomienda al Congreso «el establecimiento del juicio por jurados»; y el 102, en fin, dispone que «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

(14) *Securities* es la palabra usada por la Constitución, esto es, «títulos» o «valores», traduciendo literalmente. En su traducción de las *Decisiones Constitucionales* de Bump (1887), Calvo dice «obligaciones», t. I, p. 37. En otras traducciones, como la de Cooley por Carrié, se dice «bonos».

(15) Putney, ob. cit., p. 253, § 148.



hubiera cometido el delito; pero 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 ».

Tres son, pues, los preceptos de la Constitución que revelan el afán de los autores de nuestra organización institucional de que en la República se adoptara el juicio por jurados, que ha sido uno de los firmes baluartes de las libertades anglosajonas. Demás está decir que ese propósito no ha sido aún logrado, por falta de tradiciones propias, de ambiente y de cultura pública para incorporarlo a nuestras prácticas judiciales.

1260. Postas y correos generales. — El inciso 13º del artículo 67 autoriza al Congreso para «arreglar y establecer las postas y correos generales de la Nación». Es análoga esta cláusula a la 7ª de la sección VIII, artículo I de la Constitución norteamericana (*to establish post-offices and post-roads*), «palabras que, observa un autor, son algo inadecuadas para expresar el verdadero sentido del precepto, al que se ha dado siempre una interpretación muy liberal». Se ha dicho respecto de esta cláusula que su verdadera finalidad es que el Congreso pueda crear y regular un completo sistema postal en el país¹⁶. El poder para establecer oficinas de correos, observa Cooley¹⁷, incluye todo aquello que es esencial para un sistema postal completo, bajo la vigilancia y dirección del gobierno federal, lo mismo que el poder para protegerlo, disponiendo lo necesario para el castigo, como delitos, de todos aquellos actos que propendiesen a entorpecer o estorbar el propósito que se tuvo en vista al establecerlo.

1261. La importancia del correo como instrumento de comunicación entre los pueblos y los hombres es tan evidente, en lo social, económico, comercial y político, que la Constitución ha debido ponerlo en manos del gobierno federal, como lo ha hecho, autorizando al Congreso para legislar a su respecto con toda amplitud. Pero este poder del Congreso concierne, según lo dice claramente el inciso, a «las postas y correos generales de la Nación», conservando las provincias el derecho de arreglar y establecer postas, mensajerías u otros medios de comunicación que no sean co-

(16) Pomeroy, *An Introduction to the Constitutional Law*, ed. citada, p. 264; Putney, ob. cit., p. 254, § 149.

(17) *Principios de Derecho Constitucional*, p. 80.



reos. Pueden, por ejemplo, tener, como tienen actualmente, telégrafos y teléfonos. El proyecto de Alberdi prohibía a las provincias legislar sobre peajes, caminos y «postas» (art. 105), pero la Constituyente de 1853 rechazó estas limitaciones a la autonomía provincial (confr. arts. 104 y 108). El doctor Gorostiaga, miembro informante de la comisión redactora, explicó, en la sesión del 30 de abril, los motivos de que no se incluyeran tales prohibiciones a las provincias entre las que se enumeraban, «para que no pueda ponerse en duda, dijo, que las provincias podían establecer los peajes yostas que creyesen necesarias para su administración, a más de las que estableciese el gobierno nacional»¹⁸.

1262. Fomento del bienestar general y del progreso. — Requiere más especial y detenida consideración el inciso 16 de este artículo 67, por la vastedad y trascendencia de los poderes que contiene. Los que hasta ahora hemos estudiado en el presente capítulo no ofrecen mayores dificultades para el comentario y la interpretación respectiva; pero el inciso que en seguida analizaremos suscita múltiples y complejas cuestiones jurídicas y políticas. Dice así: corresponde al Congreso... «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». Este largo inciso es una fórmula original de la Constitución argentina, pues en la norteamericana, entre las atribuciones del Congreso, no se mencionan tan amplias facultades, y sólo muy concretamente se dice que el Congreso tendrá poder para «promover el progreso de la ciencia y de las artes útiles, asegurando, por tiempo limitado, a los autores e inventores, derechos exclusivos sobre sus respectivos escritos y descubrimientos» (art. I, secc. VIII, cl. 8ª).

1263. La fórmula de la Constitución argentina fué propiciada por Alberdi¹⁹, el cual, a su vez, la tomó en gran parte de un pro-

(18) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 351.

(19) *Proyecto*, art. 67, inc. 3º: «Proveer lo conducente a la prosperidad, defensa y seguridad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias,



yecto de Constitución para Chile en 1826. «Asignar al Congreso de la Confederación la facultad de proveer a todo lo que interesa a la seguridad y engrandecimiento de la República en general — decía Alberdi en sus *Bases* — es hacer del orden interior y exterior uno de los grandes fines de la Constitución y del engrandecimiento y prosperidad otros de igual rango». El único medio para obtener la paz entre las provincias y entre la Nación y las potencias extranjeras; el único adecuado para realizar las grandes obras públicas, vías de comunicación necesarias al comercio y al crecimiento de la población, el único medio para lograr todos esos propósitos debía ser, según Alberdi, «el encargar de la vigilancia, dirección y fomento de esos intereses al gobierno general de la Confederación, y consolidar en un solo cuerpo de Nación las fuerzas dispersas del país, en interés de los grandes y comunes fines».

1264. Para evitar toda duda de si las provincias conservan o no facultades análogas a las enumeradas en el inciso 11° del artículo 67, en cuanto puedan ejercerlas dentro de sus respectivas jurisdicciones, la Constitución ha establecido en el artículo 107 que «pueden... proveer 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 extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios».

Fueron aprobados por unanimidad estos dos preceptos por el Congreso Constituyente en las sesiones del 28 y del 29 de abril de 1853. Examinemos en seguida las diversas cláusulas contenidas en el inciso 16° del artículo 67, que son materia de este párrafo.

1265. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias. — He aquí el enunciado general o síntesis de una vasta suma de atribuciones que la Constitución ha delegado al Congreso para la realización de los fines a que alude el preámbulo cuando habla de «promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad». No puede pre-

estimulando el progreso de la instrucción y de la industria, de la inmigración, de la construcción de ferrocarriles y canales navegables, de la colonización de las tierras desiertas y habitadas por indígenas, de la plantificación de nuevas industrias, de la importación de capitales extranjeros, de la exploración de los ríos navegables, por leyes protectoras de esos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulos.



tenderse, sin embargo, que esa suma de atribuciones a que alude con esta frase inicial el inciso que comentamos, se extiende más allá de los límites señalados por el mismo, o a otros objetos que los especificados y que quedan dentro de las jurisdicciones provinciales como asuntos propios de sus respectivas incumbencias. Aquí, como siempre que se trata de deslindar lo que corresponde a la Nación de lo que pertenece a las provincias, debe recordarse la regla dada por Alberdi²⁰: «Las provincias conservan todos los poderes inherentes a la soberanía del pueblo de su territorio, excepto los poderes delegados expresamente (†) al gobierno general. La esfera del gobierno general sólo comprende un número determinado de cosas, que son las que interesan al bien común de las provincias. Mientras que los gobiernos provinciales conservan bajo su acción inmediata todos los intereses locales de su Provincia respectiva», etc. Esto es lo que dan a entender los artículos 104, 107 y 67, inciso 16° de la Constitución, combinados y concordantes entre sí. Ellos permiten, por otra parte, la acción *concurrente* del Congreso y de las provincias en varios casos, como se verá después; por ejemplo: en materia de determinadas concesiones ferroviarias y en el fomento de la educación primaria.

1266. Planes de instrucción. — El «progreso de la ilustración» del pueblo ha sido una de las preocupaciones primordiales de los constituyentes argentinos, porque sabían bien que ello sería necesario para «afianzar la justicia» y para «asegurar los beneficios de la libertad» (como dice el preámbulo), y por eso impusieron la obligación de impulsarlo al gobierno federal y a las provincias, simultáneamente, aunque en distinta medida. A estas últimas se les ha impuesto por el artículo 5° el deber de «asegurar la educación primaria», entre otras condiciones establecidas para merecer la garantía federal a su autonomía. Al Congreso la Constitución ha conferido exclusivamente la facultad de «dictar planes de instrucción general y universitaria». Como ya lo he explicado en otro lugar²¹, los fundamentos filosóficos en que se apoya esta intervención del Estado — nacional y provincial, en nuestro caso — en la enseñanza, son de todos puntos de vista obvios; y es a la vez un deber del Estado intervenir directamente en la enseñanza, haciéndose cargo de ella en cuanto sea conveniente a los intereses

(20) *Elementos de Derecho Público Provincial*, 1ª parte, cap. I, § VI.

(21) Véase t. II, § 548, de esta obra.



públicos, si bien respetando la acción privada que tienda a fines análogos, en cuanto sea lícita y útil.

Los planes de instrucción que el inciso 16° del artículo 67 encomienda dictar al Congreso son únicamente los que conciernen a la instrucción *general* y a la *universitaria*, dejando a las provincias el hacerlo respecto de los que atañen a la «educación primaria» (art. 5°). Quisieron los constituyentes de 1853 que sobre ésto no pudieran suscitarse dudas ulteriormente, y por ello idearon una cláusula bien distinta de la que emplearon sus predecesores de 1826, al decir que el Congreso debería «formar planes generales de educación pública» (art. 55), fórmula que abarcaba todos los grados o etapas de esta última. «La instrucción general de la Constitución es la que comprende el grado sucesivo de la primaria —dice el doctor González²²— y toma direcciones múltiples, ya para formar la capacidad general de la Nación, por una enseñanza suficiente, ya para dar conocimientos especiales y limitados, ya, en fin, para disponer a los jóvenes a seguir los altos estudios y desarrollo ilimitado de las ciencias».

1267. Los autores nacionales se manifiestan disconformes, en general, con el sistema seguido por la Constitución en este punto, al poner en mano del Congreso la facultad de «dictar» planes de instrucción. «En ninguna Constitución moderna —observa el señor A. de Vedia²³— se da a las asambleas legislativas esa función de dictar planes de enseñanza. Expresa o implícitamente se deposita esa atribución en entidades o corporaciones creadas al efecto. Nada más justificado, concluye. La educación es ciencia y arte a la vez». Pero no debe asignarse a la cláusula constitucional más significado que el de facultar al Congreso para construir el armazón del edificio, echar sus bases fundamentales, combinar sus lineamientos generales y organizarlo, sin penetrar en detalles, como sería, por ejemplo, la reglamentación interna de cada instituto en cuanto al modo de la enseñanza que debe suministrar a los educandos. «Un propietario —dice un autor²⁴— imagina la forma general y las disposiciones de las habitaciones de la casa que desea construir, pero deja al arquitecto que aplique sus conocimientos y resuelva las cuestiones a que los detalles de la construcción dan lugar. Este método natural, de sentido común, debiera ser apli-

(22) *Manual*, p. 178, § 170.

(23) *Constitución Argentina*, p. 300.

(24) H. Rivarola, *La Enseñanza Secundaria* (Bs. Aires, 1908), p. 13.



cado también en lo referente a planes de enseñanza. El Congreso debería dictar sólo los planes generales, y dejar a las instituciones directoras de estudios el trabajo de establecer las formas de hacerlos prácticos ».

1268. El Congreso no ha hecho uso hasta ahora de la atribución que le confiere esta cláusula constitucional, lo que ha alentado por demás a los ministros de instrucción pública para « dictar planes » de enseñanza secundaria por simples *decretos*; y como cada ministro se imagina pasar a la historia con una creación propia, original, imponiendo sus vistas personales en este asunto, hay una verdadera anarquía y una constante inestabilidad en aquella importante función del Estado. Convendría que el Congreso sancionara de una vez la *ley orgánica* respectiva, adoptando un *sistema* fundamental y permanente, sin caer en la reglamentación de detalles y cosas más pequeñas, pues ésto no puede ser arreglado por un cuerpo legislativo sino por las autoridades administrativas o por entidades creadas especialmente para que lo hagan con eficacia.

1269. Promover la industria. — Esta fué otra de las grandes preocupaciones de los constituyentes y de Alberdi en especial, quien veía en la ley suprema quizá más que un instrumento político un trascendental factor de progreso y de mejoramiento de la economía nacional. Alberdi sugería algunos modos de promover y proteger la industria, pero cabe advertir que lo hacía refiriéndose a la situación del país en su época y a un futuro entonces inmediato. « ¿Podría convenir una ley protectora de la industria por medio de restricciones y prohibiciones, euando el artículo 14 de la Constitución concede a todos los habitantes de la Confederación la libertad de trabajar y de ejercer toda industria? ²⁵ — preguntábase. Tales restricciones y prohibiciones serían un medio de atacar ese principio de la Constitución por las leyes proteccionistas que las contuviesen; y esto es precisamente lo que ha querido evitar la Constitución euando ha dicho en su artículo 28: « Los principios, derechos y garantías reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio ». Esta disposición cierra la puerta a la sanción de toda ley proteccionista, en el sentido que ordinariamente se da a esta palabra de *prohibitiva* o *restringtiva* ».

1270. De la aplicación de los medios y procedimientos para

(25) *Sistema Económ. Rentist.*, (en la edic. de 1858), p. 399.



«promover» la industria, especificados al final del inciso 16° (leyes protectoras y concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo) el Congreso es quien juzga, con criterio circunstancial, dentro de las reglas establecidas por la misma Constitución. Esta no le ha preindicado rigurosamente un sistema absoluto, para hacerlo de tal o de cual modo. Entre un proteccionismo inflexible y la más libre concurrencia, hay infinidad de gradaciones según cambian las situaciones y las conveniencias del país. La Constitución le recomienda «promover» la industria y además «la importación de capitales extranjeros», por una parte (inc. 16° del art. 67); y por otra prohíbe al gobierno federal «limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto... mejorar las industrias» (art. 25); de donde se deduce que lo que la Constitución se propone es conseguir el mayor desenvolvimiento de aquéllas. Está, pues, librada al Congreso la apreciación de las circunstancias y de las conveniencias nacionales para lograr eficientemente dicho propósito.

1271. Inmigración. — La cláusula siguiente recomienda al Congreso promover la inmigración, en concordancia con el deber que el artículo 15 impone al gobierno federal de «fomentar la inmigración europea». Hagamos notar, ante todo, que es a esta misma clase de inmigración a la que se refiere el inciso 16° del artículo 67. Como ya lo dije en otro lugar de esta obra²⁶, los preceptos constitucionales aluden solamente a la inmigración europea, a las razas blancas, a las que sean sanas de espíritu y de cuerpo, y a los hombres «útiles» para la sociedad argentina. Excluyendo deliberadamente, por lo tanto, a quienes no tienen esas condiciones. «El inmigrante por quien aspiramos — decía el informe de la comisión redactora del proyecto de Constitución²⁷ — no es el ser degradado que se embrutece olvidando a su Creador, sino aquel que aprendió a conocerle y adorarle en el hogar de sus padres. Es el inmigrante cabeza o miembro de familia, que, si abandona la patria de su nacimiento, no por eso enajena su conciencia ni su culto; y esto, que es una propensión virtuosa, no se puede burlar sin sacrilegio y sin peligro de poblar nuestro territorio con hombres ateos, incapaces de soportar el yugo saludable de las prácticas religiosas».

1272. En segundo lugar, si el sistema de la «inmigración pro-

(26) Véase t. II, §§ 551 y sigs.

(27) Sesión del 18 de abril; *Convenc. Nac. de 1898 y anteced.*, p. 266.



tegida oficialmente » es mejor o no que el sistema de la « inmigración espontánea », es una cuestión que el Congreso debe determinar. Se han ensayado los dos, y el examen de las ventajas o inconvenientes que en ambos se señalan corresponde al derecho administrativo. Límitome aquí a observar que nada puede contribuir a « promover » la inmigración, de manera más eficaz, que la seguridad emanada del orden y de la paz interna, la garantía de los derechos individuales y la existencia de un gobierno respetable y progresista. Como dice un autor, « propiamente no ha habido inmigración sino desde que hubo en la República orden y garantías »²⁸.

1273. Construcción de ferrocarriles. — « Si la acción del Congreso y del poder ejecutivo nacional estuviera contenida en la facultad de autorizar y contratar una línea férrea, sin seguir interviniendo en los actos u omisiones de las empresas concesionarias, en cuanto a todo lo que se relaciona con su *conservación, explotación y funcionamiento*, no podría afirmarse que todo lo que concierne a la seguridad de las personas o cosas, de la vida o de la propiedad, están bajo el amparo de las leyes nacionales ». He aquí un concepto fundamental en esta materia, expresado alguna vez por el procurador general de la Nación y que cita un autor²⁹. Pero como las provincias pueden a su turno « promover... la construcción de ferrocarriles » (art. 107), y sus atribuciones respecto de ellos no se limitan a autorizar su construcción sino que de ésto surge una *jurisdicción* propia, es preciso, desde luego, determinar cuándo una vía férrea es nacional y cuándo no lo es.

Estrada, como ya se ha recordado, esbozó con bastante nitidez las líneas que deslindan los poderes de la Nación y los que han conservado las provincias en la cuestión de que me ocupo: « La Nación legisla — decía³⁰ — 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 contruídos por ellas o bajo su autoridad... 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 te-

(28) Ag. de Vedia, ob. cit., p. 307, *in fine*.

(29) R. Araya, *Comentario a la Constitución*, t. II, p. 115, refiriéndose a un informe del doctor Sabiniano Kier.

(30) *Curso de Derecho Constitucional*, t. III, p. 114.



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 ».

1274. La ley nacional n° 2873, de noviembre 18 de 1891, ajustándose en este punto a la doctrina constitucional, ha deslindado los poderes del Congreso y los de las legislaturas en cuanto a la *construcción* y a la *jurisdicción*: « Considéranse nacionales: 1°, los ferrocarriles de propiedad de la Nación; 2°, los que fueren garantidos, subvencionados o autorizados por ella; 3°, los que liguén la capital o un territorio federal con una o más provincias o territorios; y los que comuniquen una Provincia con otra o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un Estado extranjero » (art. 3°). « Son ferrocarriles provinciales los construídos o autorizados por las provincias dentro de los límites de su territorio respectivo » (art. 4°).

Para hacer esta clasificación la ley de 1891 ha tenido como bases el inciso 12° del artículo 67 y la cláusula 2ª del artículo 108 de la Constitución federal, en cuanto facultan *exclusivamente* al Congreso para « reglar el comercio [marítimo y] terrestre [con las naciones extranjeras y] de las provincias entre sí », prohibiendo a las provincias, consecuentemente, « expedir leyes sobre comercio [o navegación] interior [o exterior] »³¹. Los ferrocarriles son instrumentos del comercio interprovincial o lo son del comercio local, y así los ha considerado siempre la jurisprudencia. Cuando corresponden al primero, la exclusividad del poder del Congreso para autorizar su construcción y la jurisdicción nacional sobre ellos no pueden negarse. Cuando son instrumentos del comercio local o puramente interno tampoco puede controvertirse el poder de las provincias para autorizar su construcción y respecto de la jurisdicción. « Las provincias pueden -- ha dicho la Corte Suprema³² -- autorizar la construcción de líneas férreas, siempre que no salgan de sus propios límites; y no tiene importancia el punto de saber si ellas empalman o no con un ferrocarril nacional a fin de resolver a quien corresponde concederlas, una vez que esas concesiones no son más que el uso de la facultad que reconoce a las provincias el artículo 4° de la ley número 2873, y que es concurrente con la que tiene el gobierno nacional para la construcción de sus propias líneas. El uso de aquella facultad por las provincias en nada obsta-

(31) C. S. N., t. 107, p. 277 (*in re* J. Güemes y otros).

(32) C. S. N., t. 103, ps. 80 y sigs. (P. C. del Oeste *v.* E. Garbarini).



culiza el derecho de jurisdicción que corresponde a la Nación en los ferrocarriles nacionales, si la línea de cuya concesión se trata tuviera ese carácter». «No es contraria a la Constitución nacional la ley de 1891 sobre ferrocarriles nacionales en cuanto somete a la jurisdicción de este orden la inspección gubernativa de aquellos»³³.

1275. Finalmente, se ha admitido que el Congreso autorice la construcción de líneas enteramente ubicadas dentro de los límites de una Provincia, supliendo así la deficiente acción de algunos gobiernos locales y la exigüidad de los recursos de que disponen. Pero, en tales casos, es evidente que deben respetarse las concesiones anteriores, porque toda concesión es un contrato, salvo el ejercicio del derecho de expropiación³⁴. Este poder concurrente del Congreso y de las legislaturas para autorizar la construcción de líneas férreas en tales condiciones ha sido muy discutido, y algunos autores lo niegan en absoluto. El doctor R. Salvat, por ejemplo³⁵, sostiene que «el Congreso tiene facultades para otorgar únicamente líneas interprovinciales, en tanto que la concesión de líneas locales, es decir, de líneas que se extiendan de un punto a otro de una Provincia, es facultad exclusiva de ésta». No creo que deba llevarse tan a *outrance* la defensa de las autonomías provinciales, porque si se aceptara aquella tesis habría varias provincias que no gozarían de los beneficios resultantes de las comunicaciones ferroviarias, dada la escasez de recursos y de otras posibilidades para ello. La Corte Suprema, por su parte, ha establecido la siguiente jurisprudencia: «El artículo 17 de la Constitución nacional no ha limitado las facultades del Congreso a los bienes situados dentro de la Capital y territorios nacionales. Pudiendo ser la expropiación necesaria o conveniente para la defensa nacional, reglamentación del comercio o conducente a la prosperidad del país, no es dudoso que el Congreso, en uso de las facultades que le confiere el artículo 67, incisos 9, 12, 13, 16, 27, 28 y otros de la misma Cons-

(33) *Prov. de Buenos Aires v. los ferrocarriles del Sud, Oeste y Central Argentino*, *Digesto de los fallos de la C. S. N.*, t. III, p. 267, (n° 40). Pretendíase en este caso la inconstitucionalidad de dicha ley, porque quita jurisdicción a las provincias sobre las líneas férreas que atraviesan el territorio de las mismas, para entregarlas a la vigilancia y gobierno del poder federal.

(34) *Confr. C. S. N.*, t. 97, p. 332 (*R. D. Lorenzo v. Prov. de Buenos Aires*), etc. *Introd. al Derecho Público Provincial*, del autor, p. 399.

(35) *Destinde de Jurisdicciones nacional y provincial en materia de concesiones ferroviarias* (Bs. Aires, 1908), *passim*.



titución, está habilitado para adquirir directamente dentro del territorio de las provincias las propiedades cuyo uso sea indispensable a los fines indicados o para autorizar la adquisición a concesionarios »³⁶.

1276. Canales navegables, colonización, industrias, importación de capitales, exploración de los ríos interiores. — El inciso que comento confiere también poder al Congreso para promover la construcción de 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. Concuerda especialmente esta parte del inciso con el artículo 107, donde se enumeran análogas facultades de las provincias en lo concerniente a su régimen interno.

En cuanto a las cláusulas relativas a « canales navegables » y « ríos interiores », la Corte Suprema ha establecido que « la propiedad provincial sobre aquéllos y los ríos, explícitamente consignada en la Constitución, habilita a las provincias para ejercer sobre las playas de los que atraviesen o limiten sus respectivos territorios todos los derechos comprendidos en el dominio público, incluso el de transmitir a particulares en determinadas condiciones las cosas que constituyen la esfera propia de ese dominio, alterando o modificando su destino »... « No hay motivo para suponer que los ríos a que alude el citado artículo 107 sean sólo los no navegables, porque el texto de la Constitución no hace distinciones al respecto, y porque el artículo habla al propio tiempo de « canales navegables, y en el orden de ideas de que se trata no hay diferencia fundamental entre canal y río navegable, como lo demuestra el artículo 2639 del Código Civil »³⁷.

1277. La colonización de tierras se refiere, claro está, a las que son de propiedad nacional, porque a las provincias incumbe colonizar sus propias tierras (art. 107). Sostenía Estrada que el gobierno federal no podría 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 art. 67, inc. 27 de la Consti-

(36) C. S. N., t. 108, p. 259 (Comp. General de FF. CC. Prov. Buenos Aires v. G. M. Busto de Silva).

(37) C. S. N., t. 111, ps. 192-3 (Gobierno Nacional y sociedad Puerto del Rosario v. Prov. de Santa Fe).



tución »³⁸. Otro conocido autor participa de esta misma opinión³⁹. Sin embargo, existen colonias nacionales en algunas provincias.

Los fundamentos de las cláusulas referentes a la introducción y establecimiento de nuevas industrias y a la importación de capitales extranjeros, son demasiado obvios para detenerme a explicarlos⁴⁰.

1278. **Leyes protectoras, privilegios, recompensas de estímulo.**

— A los efectos de realizar todos los propósitos hasta aquí enunciados en el inciso 16º, la Constitución faculta al Congreso, en la cláusula final del mismo texto, para sancionar «leyes protectoras» y conceder «privilegios» *por tiempo determinado* y «recompensas de estímulo». Son conceptos amplios, cuya aplicación práctica en cada caso es establecida por el solo criterio del poder legislativo nacional, conforme lo requieren las circunstancias. «Leyes protectoras de estos fines» puede dictar el Congreso bajo innumerables aspectos, así como las «concesiones temporales de privilegios» y las «recompensas de estímulo» pueden consistir en múltiples franquicias. La ley que autoriza a la empresa constructora de un ferrocarril para extender sus líneas en cierta extensión con exclusividad de toda otra compañía (zona de influencia), es un ejemplo bien conocido, o cuando esa ley exime al ferrocarril del pago de ciertos impuestos.

La Corte Suprema nacional ha producido una vasta jurisprudencia interpretativa sobre esta cláusula constitucional. Ha dicho, ante todo, que las franquicias y exenciones establecidas en una concesión administrativa acordada por tiempo limitado a una empresa industrial, sólo subsisten mientras dura la concesión, porque, tratándose de privilegios y en especial de aquellos cuyo uso puede afectar intereses y derechos de otros, su interpretación debe ser restrictiva en el sentido de no estorbar el derecho de terceros, emanado del artículo 14 de la Constitución nacional a ejercer esa misma industria, y también en el de no privar a los poderes públicos de sus facultades de hacer nuevas concesiones administrativas o de legislar con fines análogos⁴¹.

«La autorización o franquicia para explotar el negocio de co-

(38) Obra citada, t. III, p. 116, § 104.

(39) Ag. de Vedia, ob. cit., p. 311, § 34º.

(40) Véanse desarrollados *in extenso* en Alberdi, ed. de 1858, t. II.

(41) C. S. N., t. 105, p. 27 (A. Santa María v. Gobierno de Santa Fe).



municaciones — dice otra sentencia de la Corte ^{41 bis} — les ha sido acordada con un propósito superior de bienestar y de progreso en favor de los habitantes de las regiones atravesadas por la línea férrea, y, al otorgarla, el Estado no se ha desprendido del derecho de velar por el interés económico de esas poblaciones ».

1279. F. C. Central Argentino v. Provincia de Santa Fe. —

En este caso, resuelto por la Corte Suprema en 1897, puede decirse que está ampliamente explicado y fundamentado el poder del Congreso para otorgar privilegios temporales y recompensas de estímulo, así como la extensión que puede tener. La empresa citada demandó a la Provincia de Santa Fe por cobro de la suma de pesos 38.350, que había abonado en concepto de contribución directa, sosteniendo que por la ley nacional de 23 de mayo de 1863 hallábase eximida de todo impuesto nacional o provincial la propiedad del ferrocarril y sus dependencias. Alegó la Provincia demandada que el Congreso carecía de facultades constitucionales para exonerar de impuestos provinciales a las empresas de carácter particular, como lo era la actora; y que no siendo ésta de propiedad de la Nación no podía estar eximida del pago de contribuciones establecidas por las provincias en ejercicio de su autonomía, etc.

« Para decidir a este respecto la línea que separa las facultades del gobierno federal de los derechos privativos de las provincias — dijo la Corte — es indispensable estudiar la naturaleza misma y la estructura de las instituciones argentinas... En la Constitución norteamericana no existe ninguna prescripción análoga a la que consigna el inciso 16° del artículo 67 de la Constitución nacional. Por esa disposición el Congreso tiene el deber de « proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de todas las provincias... promoviendo la construcción de ferrocarriles... por leyes protectoras de estos fines, y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo ». La Constitución, al imponer este deber al Congreso y al acordarle la facultad de hacer concesiones y recompensas, no ha establecido más limita-

(41 bis) C. S. N., t. 140, p. 380 (F. C. Central Argentino v. Dirección General de FF. CC.); t. 146, ps. 231-237 (J. B. Gómez v. F. C. Central Córdoba). He estudiado especialmente la situación jurídica de los ferrocarriles ante el poder de policía y lo referente a revisión de las tarifas de transporte en mi *Doctrina Constitucional*, ps. 285 a 319, donde el lector puede informarse sobre estas interesantes cuestiones.

(42) C. S. N., t. 68, ps. 234-38.



ción que la de que ellas sean «temporales», pero nada ha dicho respecto de la naturaleza o del carácter de esas concesiones. En cuanto a la temporalidad de la exención, el caso *sub judice* la contiene. Si, pues, para los fines de gobierno, de política, de reglamentación del comercio interprovincial o simplemente como medio de estímulo para promover la construcción de un ferrocarril, el Congreso cree conveniente acordar el privilegio de la exención del pago de impuestos locales, esta disposición será perfectamente constitucional, porque ella no importará sino el ejercicio de una facultad del Congreso, cuyas leyes priman sobre cualquiera disposición contraria que pudieran contener las constituciones o leyes de Provincia. Resolver lo contrario sería reconocer en los gobiernos de Provincia la facultad de anular o entorpecer los efectos de la legislación del Congreso, en cuanto ella se dirigiese a los objetos previstos en el inciso 16° del artículo 67. Las provincias, haciendo uso de la facultad de imponer, podrían llegar con sus contribuciones a hacer imposible la realización de las concesiones y privilegios que el Congreso acordase, destruyendo así uno de los más primordiales propósitos del pueblo argentino al limitar en aquéllas ciertas prerrogativas autónomas que pertenecen a los Estados en las confederaciones o federaciones puras, pero que en la unión argentina han sido dadas a la Nación por prescripción expresa de la Constitución... Dados los términos generales de la ley de exención debe necesariamente reconocerse que en ella están comprendidos tanto los impuestos que creare la Nación como los que estableciesen las provincias, con tanta más razón cuanto que el Ferrocarril Central Argentino, en su origen, gozaba de una garantía acordada por la Nación. Conferida al Congreso nacional la facultad de acordar los privilegios y estímulos que considere convenientes, a los fines del inciso 16° del artículo 67, sin limitar taxativamente el alcance de esa facultad, y conferida también la de sancionar todas las leyes y reglamentos convenientes para poner en ejercicio los poderes acordados, ella debe entenderse comprendida en la ilimitación de los medios a emplearse para el ejercicio de estos poderes federales, superiores siempre a la acción de las legislaciones locales, y que forman parte de la instrumentalidad del gobierno mismo, con que la Nación provee al bienestar, progreso y prosperidad de todas las provincias... Por estos fundamentos, y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 31 y 67 inciso 28 de la Constitución nacional y jurisprudencia de esta Suprema Corte en casos análogos, se hace lugar a la demanda, condenándose a la Provincia demandada al



pago de la cantidad reclamada y sus intereses, dentro del término de diez días », etc. ⁴³.

1280. Ley n° 5315. — Sancionada el 30 de septiembre de 1907, contiene disposiciones generales y permanentes para todas las empresas que se acojan a los beneficios que ella acuerda, y, por lo demás, reglamenta las condiciones y procedimientos a que deben subordinarse todas las concesiones de ferrocarriles nacionales. Desde el primer punto de vista es que ahora interesa conocerla. El artículo 8° dice así: « Los materiales y artículos de construcción y explotación que se introduzcan al país serán libres de derechos de aduana, debiendo regir esta franquicia hasta el 1° de enero de 1947. Las empresas pagarán durante este mismo plazo y cualquiera que sea la fecha de su concesión, *una contribución única* igual al 3 por ciento del producto líquido de las líneas, quedando exoneradas, por el mismo tiempo, de todo otro impuesto, nacional, provincial y municipal. Se establecerá el producto líquido reconociéndose como gastos el 60 por ciento de las entradas. Si los gastos excedieran de este límite en tres años consecutivos, la empresa deberá demostrarlo al poder ejecutivo. El importe del 3 por ciento del producto líquido será aplicado a la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios de los municipios o departamentos cruzados por la línea, en primer término de los caminos que conduzcan a las estaciones, y en proporción a la extensión de vías en cada Provincia », etc.

Conocida generalmente con el nombre del diputado que la inició — « ley Mitre » — ha dado lugar a numerosas cuestiones judiciales que han llegado hasta la Corte Suprema, acerca de la extensión de los privilegios que ofrece a las empresas en lo tocante al pago de impuestos municipales. Hay al respecto una copiosa jurisprudencia de la Corte, cuya consulta recomiendo a los que especialmente se interesan por estas cuestiones de derecho administrativo y de legislación fiscal ⁴⁴.

(43) Concuerta con esta sentencia la que se registra en el t. 104, ps. 76-80. (F. C. Central Argentino v. Municip. de Rosario).

(44) Véanse, desde luego, las sentencias de la Corte Suprema que están en el t. 115, p. 186 (F. C. Buenos Aires al Pacífico v. Tardito y Cía); t. 120, p. 398 (D. Ovejero con el Gobierno Nacional); t. 123, p. 353 (Comisión de Fomento de Cañada de Gómez v. F. C. Central Argentino); etc., etc.

Como la interpretación dada por la Corte, en cuanto a los términos del art. 8° de la citada ley, no consultara los propósitos del Congreso, sancionóse la



ley n° 10.657, cuyo art. 1° dispone: «La exoneración de impuestos establecida por el art. 8° de la ley n° 5.315, comprende, además de los impuestos propiamente dichos, las tasas, contribuciones o retribuciones de servicios, cualquiera sea su carácter o denominación, con las siguientes excepciones: 1° Provisión efectiva de agua corriente y servicio de cloacas; 2° Contribución de pavimentación en las plantas urbanas en la proporción que corresponda por las estaciones. Respecto de esta última excepción, las empresas podrán optar por construir con sus propios medios la parte de pavimento que les corresponda, sujetándose a las especificaciones respectivas. Art. 2° Estas excepciones no comprenden las nuevas tasas y retribuciones de servicios municipales que puedan crearse en el futuro en cuanto afecten a las estaciones urbanas de las empresas y cuyo monto sea susceptible de medida y equivalga a la compensación exacta del servicio y siempre que éste se imponga con carácter obligatorio general».

Esta ley n° 10.657, como la n° 5.315, *es de interpretación estricta*, y los privilegios que acuerdan a las empresas ferroviarias en ningún sentido pueden extenderse más allá del plazo o período fijado por aquéllos a su duración.

Legislación especial



1281. Los textos constitucionales. — Otros poderes importantes ha conferido la Constitución al Congreso, ya en su carácter de órgano directo y genuino de la soberanía nacional, ya en su condición necesaria de Legislatura local de la Capital federal. De la primera especie de estos poderes especiales es ejemplo sobresaliente en nuestra Constitución el inciso 14 del artículo que estudiamos en estos capítulos. Corresponde al Congreso, dice el artículo 67... « 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 que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias ». De la segunda especie de los poderes mencionados aquí es su síntesis expresiva el inciso 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 cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional ». El primer enunciado de este inciso 27 fué estudiado en el primer volumen de esta obra, en el capítulo sobre la Capital de la Nación, a donde remito al lector.

1282. Límites internacionales y de las provincias. — Obsérvase en seguida, como lo advierten nuestros autores, la distinción obvia que hace el inciso al referirse a los límites de la Nación y a los de las provincias: en cuanto a los primeros el texto dice que al Congreso corresponde arreglarlos, y en cuanto a los segundos *fijarlos*, y esta distinción en los términos usados aquí se explica fácilmente. No depende tan sólo de las aspiraciones, de los derechos y de las conveniencias de nuestro país el determinar sus fronteras exteriores, sino de los convenios o tratados, en una palabra, de los « arreglos » que celebre con las otras partes interesadas;



por eso es que la Constitución no puede expresarse en este caso como lo hace a renglón seguido cuando habla de las provincias. En ejercicio de este poder el Congreso ha aprobado en diversas ocasiones los arreglos que ha hecho el gobierno argentino con las naciones vecinas para determinar definitivamente los límites exteriores. Arduas cuestiones y laboriosos trámites diplomáticos han suscitado esos arreglos, principalmente con Chile, cuyas relaciones amistosas con la República Argentina hicieron crisis en dos memorables momentos históricos, poniéndonos en el trance de una guerra que pudo evitarse felizmente por la prudencia y la sabiduría de los gobernantes de ambos países, y principalmente por la habilidad y perspicacia del Presidente Roca, en 1902. También promovieron serios inconvenientes cuando los arreglos de límites con el Brasil, el Paraguay y Bolivia; pero hoy nuestra Nación no tiene ya litigios por resolver en esta materia. —

El poder del Congreso « para fijar » los límites de las provincias no significa un derecho absoluto para imponer su propio criterio sin consideración a los fundamentos históricos y jurídicos con que las partes interesadas puedan cohonestar sus pretensiones. Las provincias no son meras divisiones geográficas y administrativas de la Nación — lo he repetido ya muchas veces — sino entidades preconstituídas de nuestro derecho público interno y con derechos anteriores o preexistentes a la organización política del Estado federal; no pueden, pues, ser tratadas por el Congreso con desconocimiento de su carácter, de esos derechos y de sus tradiciones históricas.

1283. Así lo ha entendido el Congreso nacional al sancionar las leyes de 1862 y 1882, de las que doy en seguida una breve noticia. La ley número 28, del 17 de octubre de 1862, en efecto, establecía en su artículo 3° que el poder ejecutivo central pediría, « a la mayor brevedad, a los gobiernos provinciales, los conocimientos necesarios para fijar los límites de sus respectivas provincias, con arreglo al inciso 14 del artículo 67 de la Constitución ». La ley n° 1168, del 30 de mayo de 1882, prescribía lo siguiente: « Art. 1°: En el término de dos años, desde la promulgación de la presente ley, las provincias que tengan cuestiones de límites pendientes podrán arreglarlas entre sí amistosamente por medio del arbitraje, mediación, transacción o cualquier otro que juzgasen conveniente. Art. 2°: Vencidos los dos años, o antes si lo juzgasen conveniente, remitirán al Congreso los arreglos que hayan celebrado para su aprobación; y en caso de no haber llegado a un avenimiento re-



mitirán todos los antecedentes del caso, con un informe detallado sobre los puntos cuestionados, para la resolución que corresponda. Art. 3°: El poder ejecutivo nacional remitirá a los gobiernos de Provincia copia legalizada de esta ley para su cumplimiento ».

Pero había ya otra ley del 5 de octubre de 1878, que dispuso el establecimiento de la línea de fronteras sobre la margen de los ríos Negro y Neuquén, y que « respondía, además, a otro designio trascendental, el trazar los límites de las tierras nacionales situadas al exterior de las fronteras de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza; esto importaba también fijar los límites de esas provincias respecto de la Nación »⁴⁵.

En otros casos tales cuestiones de límites interprovinciales han sido solucionadas por medio de arbitraje del Presidente de la República (en 1883, entre Córdoba y San Luis) o de la Suprema Corte (entre Buenos Aires y Córdoba; entre aquella con Santa Fe, y entre ésta y Córdoba)⁴⁶.

(45) Ag. de Vedia, ob. cit., p. 283.

(46) La Corte Suprema, en una interesante sentencia, ha deslindado lo que puede ser objeto de su intervención de lo que es de incumbencia del Congreso. « Con arreglo al inc. 14, art. 67 de la Constitución, — dice — corresponde al Congreso fijar los límites de las provincias, porque en esa fijación (1) de carácter político, están interesadas no solamente las provincias colindantes sino también la Nación y el mantenimiento del justo equilibrio que debe existir entre aquéllas, en garantía del sistema federativo de gobierno que las rije. Aplicando esa disposición, esta Corte ha deslindado su jurisdicción constitucional de la del honorable Congreso, en los diversos casos traídos a su conocimiento, entre otros, el de la causa seguida por el doctor Ramón Cárcano y don Doroteo Olmos contra Andrés Goichis, sobre interdicto de retener la posesión, y posteriormente por la Provincia de Santiago contra la de Córdoba, citadas de evicción, respectivamente, por aquéllas, consignándose en esa resolución lo siguiente: « Que si bien el inc. 14 del art. 67 de la Constitución nacional ha conferido al Congreso la facultad de fijar los límites de las provincias, tal disposición no puede considerarse excluyente de la jurisdicción que a esta Corte confieren en términos generales los arts. 100, 101 y 109 de la misma Constitución, para entender en cuestiones suscitadas entre provincias sobre la tierra que pretenden poseer, o que se encuentra dentro de sus respectivos límites, siempre que la resolución que haya de dictarse no implique forzosamente la determinación de los límites referidos o la modificación de los determinados por el Congreso, porque, entendiendo de otra manera las disposiciones constitucionales recordadas, la intervención del Congreso no se circunscribiría al acto definitivo a que se refiere el inc. 14 del art. 67 y podría estarse produciendo siempre que surgiera un conflicto interprovincial sobre posesión o dominio de tierras fronterizas, lo cual sería contrario a los propósitos de las otras disposiciones constitucionales citadas y a la jurisprudencia establecida por esta Corte en numerosos casos... Como corroboración de esa jurisprudencia debe



1284. Organización, administración y gobierno de los territorios nacionales. — El Congreso nacional sancionó en 1884 (18 de octubre) la ley n° 1532 sobre límites, administración y gobierno de los territorios nacionales (vigente aún). Es el estatuto orgánico de los mismos. La ley de 1884 divide los territorios, para los efectos de su administración, en nueve gobernaciones: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco. Posteriormente fué creado el territorio de Los Andes por la ley número 3906, del 9 de enero de 1900, sobre la superficie adjudicada a la República Argentina en los arreglos internacionales de aquella época. El régimen administrativo de este territorio es especial, conforme a dicha ley n° 3906 y difiere en muchos aspectos importantes del que dió uniformemente para los demás la ley de 1884.

Según esta última, cuando la población de una gobernación alcance a *setenta mil* habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada *Provincia argentina* (art. 4°). Los límites de tales nuevas provincias serán demarcados por el Congreso en cada caso. De manera que, tanto la Constitución (art. 67, inc. 14) como la ley o estatuto orgánico de 1884, consideran a los territorios nacionales como bases naturales para la formación de nuevas provincias. Algunos de ellos han llegado ya a esa mayor edad legal, y están en condiciones formales de adquirir la plenitud de los derechos auto-

recordarse que la ley n° 28, de 17 de octubre de 1862, dispuso que el poder ejecutivo nacional pediría, a la mayor brevedad, a los gobiernos provinciales los conocimientos necesarios para fijar los límites de sus respectivas provincias, con arreglo al inc. 14 del art. 67 de la Constitución nacional. Para facilitar la realización de este propósito y cumplir el mandato constitucional, el honorable Congreso dictó la ley n° 1168, del 30 de mayo de 1882, declarada vigente por dos años más por la de 14 de agosto de 1884, n° 1447, disponiendo que las provincias que tuvieran cuestiones de límites pendientes podían arreglarlas entre sí amistosamente, por medio de arbitraje, mediación, transacción o cualquier otro que juzgasen conveniente; debiendo en caso de no haber llegado a un avenimiento, remitir al Congreso todos los antecedentes, con un informe detallado sobre los puntos cuestionados, para la resolución que correspondiera. Vencidos los términos acordados por esas leyes — aun prescindiendo de examinar la improcedencia de la constitución de esta Corte Suprema en árbitro de las partes — en todo caso no le sería dable aceptar arbitrajes sobre puntos que son de incumbencia inmediata y directa del Congreso, al tenor de lo que en aquéllas se dispone y lo establecido en el art. 67, inc. 14 de la Constitución». C. S. N., t. 114, ps. 426 y sig.; (las provincias de Santa Fe y Córdoba sobre límites interprovinciales, 1911).



nómicos de los Estados argentinos preexistentes. Pero antes de examinar esta cuestión interesante veamos cuál es el régimen administrativo instituido por la ley de 1884, aunque no se haya cumplido fielmente hasta hoy.

1285. Establece un poder ejecutivo para cada territorio, bajo el título de *Gobernador*, nombrado por el ejecutivo nacional, con acuerdo del senado, por tres años y que puede ser reelecto; el Presidente de la República puede, empero, exonerarlo del cargo, *ad libitum*. Los deberes y atribuciones del Gobernador son los siguientes: Como autoridad local superior está encargado de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones nacionales; dicta « reglamentos y ordenanzas convenientes » sobre seguridad y fomento del territorio a su cargo, en todo lo que sea materia de su incumbencia; propone (al gobierno central) las medidas necesarias para la mejor percepción de la renta; vigila el cumplimiento de los contratos celebrados por particulares con el poder ejecutivo, y el de las concesiones y privilegios que se acuerden; informa al poder ejecutivo central acerca de la regularidad con que proceden las oficinas y empleados dependientes directamente del gobierno nacional; nombra jueces de paz en los distritos o secciones que tengan menos de mil habitantes; propone al ejecutivo central los empleados cuyo nombramiento corresponde a éste; recibe las asignaciones del presupuesto y las invierte con sujeción a la ley, rindiendo mensualmente cuenta de su inversión; comanda en jefe la gendarmería y guardia nacional, y debe colocar en cada distrito un comisario de policía con su correspondiente dotación; distribuye la fuerza armada y presta el auxilio que requiera el juez letrado y los jueces de paz; debe procurar el establecimiento (la radicación) en las secciones de su dependencia, de las tribus indígenas que morasen en el territorio a su cargo, creando con autorización del poder ejecutivo las misiones que sean necesarias para atraerlas gradualmente a la vida civilizada; vela por el progreso de la enseñanza, e informa sobre las medidas conducentes al desenvolvimiento de la civilización; y, en fin, depende directamente del ministerio del Interior. Debe residir en la ciudad o pueblo que se declare capital del territorio y no puede ausentarse del mismo sin permiso de dicho ministerio. Tiene el sueldo que le fija la ley general de presupuesto.

Un *secretario*, nombrado por el poder ejecutivo central a propuesta del Gobernador, asiste a éste en el desempeño de sus funciones. Le incumbe: refrendar los actos del Gobernador e intervenir en todos los pagos, percepción de dineros y rendiciones de



cuentas; dirigir la oficina de la gobernación, bajo la superintendencia de aquél; guardar y conservar los registros y documentos referentes a los asuntos en que intervenga el Gobernador, comunicándolos en copias auténticas al ministerio del Interior; es responsable por todas las omisiones o transgresiones en los deberes y funciones que le son impuestas, sin que pueda excusarse con las órdenes o instrucciones del Gobernador; debe residir en la capital del territorio, de donde no puede ausentarse sin licencia del Gobernador. Goza de un sueldo fijado por la ley de presupuesto, y reemplaza al Gobernador en casos de muerte, ausencia o exoneración del mismo.

1286. Un *juez letrado*, nombrado por el poder ejecutivo central con acuerdo del senado, reside en la capital de cada territorio. Para ser juez letrado se requiere ciudadanía argentina, mayoría de edad y práctica profesional. Goza de un sueldo que no puede ser disminuído mientras permanece en su puesto, del que no puede ser removido sino por medio del juicio político, como los jueces federales. Estos jueces letrados de los territorios conocen y resuelven en las causas civiles, comerciales y criminales a que se refiere la ley del 15 de diciembre de 1881 sobre organización de los tribunales de la Capital de la Nación, y también en las causas que correspondan a la justicia federal. El procedimiento es el mismo que rige en la Capital de la República.

Jueces de paz, elegidos directamente por el pueblo, hay en los distritos cuya población pasa de mil habitantes; la municipalidad de la sección correspondiente puede removerlos, con dos tercios de votos, por falta en el cumplimiento de sus deberes. Duran dos años en sus cargos y pueden ser reelectos. Para ser elegidos deben tener la calidad de ciudadanos argentinos, mayoría de edad, domicilio en la sección respectiva y saber leer y escribir. No pueden serlo los militares en disponibilidad, ni los empleados públicos. El procedimiento ante los jueces de paz es verbal y actuado, y «resolverán — dice la ley — a verdad sabida y buena fe guardada», exigiéndose, desde luego, la defensa y la prueba.

Las secciones cuya población pase de mil habitantes tendrán derecho a elegir un *Concejo Municipal*, compuesto de cinco miembros, mayores de edad y domiciliados en el distrito. Duran dos años en sus cargos; éstos son gratuitos. El Concejo se renueva por mitad anualmente. Sus atribuciones son estrictamente de orden municipal, pero juzga de las elecciones de los jueces de paz.

1287. La *Legislatura* está reservada a los territorios cuya po-



blación alcance a *treinta mil* habitantes según el censo general y los censos suplementarios. Será entonces formada por « delegados » de los distritos municipales, a razón de uno por cada dos mil almas y por cada fracción que no baje de mil quinientos. Durarán tres años en el ejercicio de sus funciones y se renovarán cada año por terceras partes, previo sorteo para la primera renovación. Para ser elegido delegado se requiere tener residencia de un año por lo menos en el territorio, ciudadanía argentina, mayoría de edad y no ocupar en la gobernación ningún empleo público a sueldo. Los delegados prestarán juramento al incorporarse ante el presidente de la cámara. A este efecto de la constitución de la Legislatura, cuando algún territorio tenga la población de 30.000 habitantes requerida por la ley, el Gobernador, previo consentimiento del poder ejecutivo nacional, mandará formar un registro de todos los ciudadanos de la gobernación que quieran inscribirse, nombrando, con ese objeto, una comisión compuesta de seis vecinos, tres titulares y tres suplentes.

Para todas las elecciones populares regirá la ley nacional de la materia.

Finalmente, la Legislatura podrá votar impuestos locales, ordenar obras públicas y, en general, dictar las disposiciones convenientes para el adelanto, fomento y mejor gobierno del territorio, y sus resoluciones tendrán fuerza de ley, « si no son vetadas por el Gobernador dentro del término de diez días útiles después de sancionadas ». En caso de veto, la Legislatura podrá insistir y nulificarlo con dos tercios de votos. Podrá acusar al Gobernador, con dos tercios de votos, ante el poder ejecutivo nacional. Sus sesiones durarán, en la capital del territorio siempre, tres meses al año, y el Gobernador podrá prorrogarlas, o convocar a sesiones extraordinarias. El cargo de delegado a la Legislatura es gratuito y sólo renunciable por justa causa.

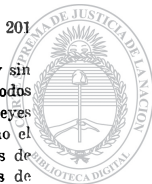
1288. Tal es el estatuto orgánico de los territorios nacionales. Sus previsiones acertadas y prácticas no han sido cumplidas desgraciadamente hasta hoy. En el transcurso de tantísimos años, los territorios se han desarrollado por su vitalidad natural y por la acción de sus esforzados pobladores en forma realmente halagüeña, sin que el gobierno nacional se haya preocupado de preparar, como lo manda la ley de 1884, su elevación a la superior categoría de provincias autónomas. La atención de otros problemas nacionales urgentes, la avaricia fiscal unitarizadora del gobierno central, la indiferencia de gobernantes y congresales, el temor de que algunos



de esos territorios carezcan de «cultura social y política», todo eso ha sido el origen y la razón de ser de la perpetua minoridad en que se les ha tenido y se les tiene. El caso más irritante es el de La Pampa, cuya población y condiciones de suficiencia económica, fiscal y política le han dado, desde hace ya mucho tiempo, por lo menos el derecho a la vida autonómica en la forma sencilla y primaria que prevé la ley de 1884. Pero ni siquiera eso se le ha reconocido, y hoy viven sus 145.000 habitantes completamente desprovistos de los derechos que en Estados Unidos se reconocieron a los del territorio de Nevada, cuando fué erigido en Estado autónomo con 20.000 almas, por razones circunstanciales! Y ni se ha pensado seriamente en que puedan comenzar el aprendizaje del gobierno propio Misiones con 70.000 habitantes, y el Chaco, con 60.000.

1289. No hemos seguido en éste, como en muchos otros aspectos de la evolución institucional del país, el ejemplo dado por la gran República del Norte, a pesar de haber imitado su *forma* de gobierno; y en vez de acelerar el proceso normal y previsto hacia la constitución de nuevos estados autónomos, para asegurar así la efectividad de nuestro federalismo histórico, lo hemos dificultado con la sistemática obstrucción a reconocer derechos adquiridos por importantes territorios nacionales, como La Pampa, bajo las promesas declaradas en la ley orgánica de 1884. Cuarenta y ocho son los estados autónomos que componen ahora la Unión americana, habiendo sido solamente trece los fundadores de la misma, y este aumento y ese robustecimiento de gobiernos locales han tenido como base y como fuerza propulsora la paulatina transformación de los territorios nacionales en núcleos capacitados para regirse por sí mismos. Poco a poco lograronla en virtud de un aprendizaje metódico y prudente. Fueron dotados de gobiernos tan completos como les convenía. Algunos tuvieron hasta legislaturas bicameras, formadas por un consejo de doce miembros y una cámara de veinticuatro representantes, elegidos por distritos; y «la esfera de legislación — observa Bryce⁴⁷ — era vasta, y tanto, en la práctica, como la de una Legislatura de Estado, aunque subordinada a ciertas restricciones de carácter federal. Estaba sujeta, también, al derecho más importante que posee el Congreso de anular o de modificar por sus propias leyes todas las de los territorios. En varios de éstos todas sus leyes debían ser sometidas a la aprobación

(47) Obra y edición citadas, t. II, p. 252.



del Congreso; y si ellas no eran aprobadas se reputaban nulas y sin efecto; en otros esta aprobación no era necesaria. Pero para todos el Congreso podía ejercer sin restricciones su poder de hacer leyes que primaran sobre las de las legislaturas territoriales, así como el Parlamento inglés puede hacer que las suyas primen sobre las de una colonia autónoma. Mas el Congreso usó muy raras veces de este derecho. El ejemplo más notable de ésto se dió en el caso de Utah, donde la legislación del Congreso sostuvo una larga lucha para impedir la poligamia. También fué necesario imponer allí el juramento a los electores ».

1290. Por lo demás, el Congreso de Estados Unidos sancionó una ley por la que se permitía a los territorios federales enviar en cada caso un *delegado* a la cámara de representantes, con derecho a usar de la palabra, aunque sin voto (como se ha propuesto algunas veces entre nosotros) ⁴⁸.

De modo que los territorios federales, según Bryce y otros autores, gozaban prácticamente de una autonomía análoga a la de Nueva Zelandia, Africa del Sur, y aún Australia, bajo la autoridad suprema del Parlamento británico antes del mayor desarrollo actual de estos gobiernos coloniales.

Adviértese, pues, cuán distinta a la de nuestros gobernantes ha sido la política que los de Estados Unidos han seguido respecto de los territorios federales, y, en consecuencia, mientras allá se ha preparado y fomentado la evolución de aquéllos en el sentido de su transformación en estados autónomos — es decir, en el sentido de su progreso y engrandecimiento — acá tropezamos, apenas se habla del asunto, con el socorrido argumento de que ni aún los más im-

(48) Por ejemplo, en el proyecto de ley orgánica de los territorios presentado al Congreso en 1900 por el Ministro del Interior, doctor Felipe Yofre: «Cada uno de los territorios nacionales donde existan al menos tres municipalidades, tendrá derecho a mandar un delegado a la cámara de diputados de la Nación, el que podrá tomar parte en la discusión de los asuntos que se someten a la deliberación de la cámara, y presentar proyectos que nominativamente se refieren al progreso y bienestar del territorio que representan, pero no votar». Las condiciones para ser delegado, según ese proyecto, serían las mismas que para diputado nacional, debiendo la residencia ser continua y actual en el momento de la elección. Durarían cuatro años en sus cargos; podrían ser reelectos y gozarían de las mismas inmunidades que los miembros del Congreso. La elección de los delegados se haría por un colegio electoral formado por todos los consejos municipales del respectivo territorio, presidido por el gobernador. En general, el proyecto de 1900, salvo esta innovación de los delegados, era muy deficiente y demasiado centralista.



portantes territorios tienen todavía «capacidad» para el gobierno propio... porque no han hecho ni un ensayo al efecto! ¡Y las previsoras disposiciones de la ley de 1884, para nada han servido! ¡Si no se las ha tenido en cuenta!⁴⁹

1291. Otras atribuciones del Congreso. — Las que establece el inciso 17 del artículo 67 no requieren explicaciones minuciosas: «... crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistias generales».

Las tres primeras — *crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones* — son consecuencias obvias del poder más amplio que tiene el Congreso para «fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Nación», según el inciso 7°, ya examinado en otro capítulo; justificándose la tercera de las citadas por la suma de facultades legislativas y de reglamentación que expresa el inciso 28 del mismo artículo 67 (poderes implícitos).

Los *empleos* a que se refiere este inciso 17 son toda clase de puestos y funciones que conceptúe necesarios el Congreso para el mejor servicio del país y la más adecuada organización de la administración pública, siempre que no hayan sido de antemano creados por la Constitución misma; y puede hacerlo el Congreso sin otro límite que el que se deriva del ejercicio por el Presidente de su propia facultad para nombrar a quienes deberán desempeñarlos (art. 86, inc. 10). La atribución de suprimir los empleos creados es correlativa, y puede ser ejercida «para disminuir la influencia abusiva de un poder que hubiese acumulado excesivo número de empleados con propósitos ilegítimos, o que desconociese la soberanía y privilegios del Congreso»⁵⁰.

La extensión y la oportunidad de estas facultades legislativas, depende, pues, del solo criterio del Congreso.

1292. Las *pensiones*, como las *jubilaciones* y *goce de montepíos* a que se refiere un inciso de las atribuciones del poder ejecutivo (art. 86, inc. 7°), se fundan en la justicia y a la vez en la conveniencia de premiar los servicios prestados al país por sus empleados y funcionarios más meritorios, ya en sus propias personas, ya en sus familias. Las primeras de aquéllas son del resorte legislativo exclusivamente; las jubilaciones, como el goce de montepíos, son

(49) En mi libro *Doctrina Constitucional*, ps. 195 y siguientes, he considerado más detalladamente esta situación de incapacidad política en que se encuentran los territorios nacionales.

(50) J. V. González, *Manual*, p. 494, § 452.



concedidas por el Presidente de la Nación, « conforme a las leyes » de la materia, lo que presupone que originariamente también es en general una facultad legislativa. El análisis de las aludidas leyes corresponde al derecho administrativo ⁵¹.

1293. *Decretar honores* es una prerrogativa que no puede pertenecer sino al Congreso, en su carácter de órgano genuino, auténtico y directo de la soberanía nacional y la Constitución no ha podido menos de entenderlo así. Serán casos muy extraordinarios y sobresalientes los que motiven el ejercicio de esta facultad, y como es la Nación misma la que tributa el honor por intermedio de sus representantes, deberán éstos aquilatar juiciosamente las razones que expliquen y legitimen su sanción. Otra modalidad del ejercicio de este poder legislativo se realiza cuando se concede por el Congreso permiso a los ciudadanos para aceptar honores que les son conferidos por gobiernos extranjeros. A este efecto, la ley de ciudadanía de 1869 castiga con la pérdida de los derechos políticos a quienes los hayan aceptado sin dicho permiso (art. 8°) ⁵².

1294. *Conceder amnistías generales* es otro poder exclusivo del Congreso, por su naturaleza, por su trascendencia y por la magnitud de sus efectos. La palabra viene de « amnesia », que significa pérdida de la memoria u olvido, y es una medida de clemencia circunstancial que tiende a restablecer la concordia social y el bienestar general del pueblo. Es una facultad mucho más amplia y por lo tanto más comprensiva que la de « indultar », delegada por la Constitución al Presidente (art. 86, inc. 6°), a cuyo contenido remito al lector para no repetirme (v. núm. 1483/93). A diferencia del indulto, según se verá entonces, la amnistía borra la existencia misma del hecho delictuoso ante la conciencia social, porque se supone en virtud de tal acto legislativo que ese hecho no ocurrió, o por lo menos que no era delictuoso. Extingue la acción y extingue la pena. Los beneficiados se reputan inocentes, legalmente, y exentos de responsabilidad penal. Pero como acertadamente dice un autor, una sola condición se ha impuesto, y es que

(51) Toda esta materia está satisfactoriamente tratada en la excelente obra de Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, etc., (Bs. Aires, 1921), t. I, pá. 246-66.

(52) Una de las innumerables transgresiones y demasías del presidente Irigoyen consistió en usurpar al Congreso este poder de « decretar honores » (como le arrebató violentamente tantas otras atribuciones), creando por decreto ejecutivo « el día de la raza », actitud aparentemente simpática, pero inconstitucional y jurídicamente nula.



sean generales, porque de otra suerte sería un arma en favor del Estado para efectuar verdaderos atropellos contra la ley, creando desigualdades que son siempre odiosas⁵², y prohibidas por la misma Constitución en su artículo 16, agregó por mi parte.

1295. La Corte Suprema ha dicho respecto de los fundamentos de esta facultad legislativa, que «las leyes de amnistía responden a consideraciones de interés común, de tranquilidad y de bienestar públicos, libradas al criterio del poder legislativo, y tienen más en cuenta los hechos que los individuos. La circunstancia de que en un proceso se haya dictado sentencia condenatoria firme antes de promulgarse una ley de amnistía favorable al delincuente, no afecta al hecho en sí que ha servido de base a la condena, y, en tal supuesto, sería inconciliable con los propósitos útiles o políticos de la amnistía, con el carácter general de las leyes penales, toda distinción que tomara en cuenta el estado más o menos avanzado de los juicios, perdiendo de vista la identidad de las infracciones amnistiadas (arts. 16 y 67, inc. 17, Const. nac.). Por otra parte, la ley, en cuanto extiende sus beneficios a los condenados, no es contraria a la separación de los poderes creados por la Constitución e independencia del judicial, como no lo son los indultos y conmutaciones de penas, en razón de que ni el Congreso ni el Presidente, en sus respectivos casos, revien y modifican sentencias ejerciendo funciones judiciales, con sujeción a las leyes vigentes, sino que subordinan sus actos a motivos de otro orden, previstos y autorizados por la misma Constitución (arts. 67, inc. 17; 86, inc. 6°; 94 y 95)»⁵³.

La amnistía es una medida política y de carácter general, según la entiende la Corte Suprema⁵⁴, que no tiene en cuenta un delincuente ni un hecho determinado. Comprende todos los delitos de una misma especie que puedan haberse cometido en un momento dado o hasta cierta época. Su objeto es el restablecimiento de la paz y de la concordia entre los ciudadanos de un mismo Estado, y, a tal fin, echa un velo sobre los actos a que se refiere, liberándonos de su carácter punible y quitando toda base legal a las acciones criminales, a los procesos y a las sentencias. Se aplica a los condenados y a los que no lo están todavía, y comprende determinados delitos que no sean propiamente políticos. Extingue la acción y

(53) Montes de Oca, ob. cit., t. II, p. 253.

(54) C. S. N., t. 102, pá. 49-50 (M. Ríos v. L. García); véase t. 101, pá. 220-221 (E. Alcántara v. J. Ortiz de Rozas)

(55) C. S. N., t. 149, p. 217 (in re A. Martínez); t. 152, p. 96 (Fiscal v. A. Alvarez); t. 136, p. 265; t. 102, p. 43; etc.



extingue la pena; los beneficiados se reputan inocentes y exentos de responsabilidad penal.

1296. Después de promulgada una ley general de amnistía — dice otra sentencia de la Corte — debe sobreseerse en los procesos respectivos y poner en libertad a los acusados⁵⁶.

Aunque conceder amnistía es facultad exclusiva del Congreso, como queda dicho, el poder ejecutivo puede ofrecerla cuando es un medio eficaz para conseguir la pacificación de una Provincia, con calidad de obtener la aprobación del Congreso⁵⁷. Los delitos comunes que no son otra cosa que elementos del de rebelión o circunstancias agravantes del mismo, como contribuciones de dinero, exacciones de hacienda, reclutamientos, etc., etc., deben considerarse perdonados con el delito principal, salvo las acciones civiles que competen a los damnificados⁵⁸. Y una ley sobre este punto puede amparar también las infracciones del derecho común cometidas con motivo de un pronunciamiento político⁵⁹, así como las infracciones de una ley nacional de elecciones⁶⁰.

1297. Lugares adquiridos por compra o cesión en las provincias. — El penúltimo inciso del artículo 67, que enuncia un importante poder del Congreso, ha dado lugar a interesantes controversias y a una jurisprudencia de la Corte Suprema, bastante criticada desde varios puntos de vista. Según ese inciso 27, el Congreso ejerce *legislación exclusiva* « sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional ».

La cláusula fué tomada por los convencionales de 1853 de la Constitución norteamericana, pero tiene con su modelo algunas diferencias de redacción que ha señalado nuestra Corte Suprema, como se verá luego. En efecto; la cláusula 17ª, en la sección 8ª del artículo I de la Constitución estadounidense, textualmente traducida, dice así: « El Congreso tendrá poder... para ejercer legislación exclusiva en todos los casos, cualesquiera sean (*whatsoever*) sobre un distrito (que no exceda de diez millas cuadradas)

(56) C. S. N., t. 16, p. 268 (*in re* F. Videla y F. Balmaceda); y p. 273 (*in re* E. Blanco).

(57) C. S. N., t. 11, ps. 405 y sigs. (*in re* C. Andrade).

(58) C. S. N., t. 17, p. 36 (*in re* S. Chumbita).

(59) C. S. N., t. 43, p. 210 (*in re* P. P. Villarreal).

(60) C. S. N., t. 59, p. 191 (*in re* R. Marquez).



que, por cesión de los estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del gobierno de los Estados Unidos, y para ejercer igual facultad (*like authority*) sobre todos los lugares comprados con el consentimiento de la Legislatura del Estado a que pertenecieren para la erección de fortalezas, almacenes, astilleros, arsenales y otros edificios necesarios» (*for the erection of forts, magazines, arsenals, dock-yard and other needful buildings*).

Nuestro inciso fué aprobado por unanimidad en la sesión del Congreso Constituyente del 28 de abril de 1853, sin que el acta respectiva contenga explicación alguna acerca del sentido que quiso dársele. Nada parecido a esta importante cláusula se encontraba en el proyecto de Alberdi, cuyas notorias deficiencias he puntualizado varias veces en esta obra. Empero, la filiación genuina del inciso 27 no puede ser discutida, pues se trata de una traducción casi literal. Hay, evidentemente, una supresión de pocas palabras: «con el consentimiento de la Legislatura del Estado a que pertenecieren», (*by the consent of the Legislature of the state in wich the same shall be*), respecto de la cual omisión no puede afirmarse que haya sido deliberada, ni tampoco cabe afirmar que esta circunstancia signifique alterar fundamentalmente el sentido jurídico de la cláusula ⁶¹.

Si se debiera entender, como parece desprenderse de las sentencias de nuestra Corte que después citaré, que no es necesario un acto expreso de la Legislatura de la Provincia interesada para que desaparezca la jurisdicción de ésta en el lugar de que se trate, la garantía de indestructibilidad de las entidades provinciales autónomas ⁶² no tendría valor positivo desde el punto de vista político ni en el orden jurídico-constitucional establecido por la ley suprema. El sólo hecho de la cesión o de la compra para los fines indicados en el inciso 27 no entraña como consecuencia el aniquilamiento total de la jurisdicción de la Provincia si ella no ha manifestado su voluntad concretamente a ese fin. El caso del puerto de La Plata, según se verá luego, demuestra a qué extremos conduce la teoría de la Corte; porque si el lugar cedido o comprado no se dedica com-

(61) La traducción que hago del texto norteamericano es literal, y concuerda con la hecha por Calvo en su conocida versión de la obra de Story, *Comentario abreviado sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, (Bs. Aires, 1888), tomo II, pág. 159, y con la hecha por el mismo Calvo en la versión del libro de Orlando Bump, *Decisiones Constitucionales de los Tribunales federales de Estados Unidos* (Bs. Aires, 1887), tomo I, pág. 39.

(62) Véase tomo I, págs. 447-450 de esta obra.



pletamente por el gobierno federal a los objetos previstos en el inciso y si la Provincia no se ha desprendido de modo expreso de su jurisdicción sobre aquél ¿qué motivos institucionales hay para substraer a dicha jurisdicción los establecimientos pertenecientes a particulares que allí existen, aún cuando en nada se relacionen con los fines de la cláusula constitucional? Puede haber compra o cesión de un lugar sin que por eso deba haber renuncia a la jurisdicción; y puede haber en un lugar parte de él donde no se justifique la jurisdicción exclusiva del gobierno federal por no destinarse para los propósitos del inciso.

1298. Un autor nacional que ha estudiado minuciosamente este punto en su obra⁶³, dice al respecto: «Así es que, además de la compra hecha al propietario, por el gobierno federal, es necesaria la ratificación del Estado para que tenga aquél plena soberanía sobre la tierra. Cuando media aquella ratificación la propiedad pasa a la Nación al mismo tiempo que la jurisdicción, excluyéndose, *ipso facto*, la del Estado. Pero eso no quiere decir que no pueda haber compra sin jurisdicción. El gobierno federal puede poseer y usar una propiedad dentro de los límites de un Estado sin adquirir derecho de legislación sobre el territorio, y sin tener que recabar, por lo tanto, el consentimiento de la Legislatura de aquél. En ese caso, la propiedad adquirida quedaría siempre sujeta a las leyes y reglamentos municipales del Estado. Tales son los principios que rigen en Estados Unidos y de esa manera se interpreta y aplica allí la Constitución. Ahora bien, ¿qué otras reglas podrían aplicarse en la República Argentina? La Constitución no exige expresamente que las legislaturas de Provincia ratifiquen las compras o cesiones de que se trata, pero ¿de qué otra manera podría el Congreso o el gobierno general ejercer el derecho exclusivo de legislación y jurisdicción sobre los lugares comprados o cedidos?».

Tal es la opinión del reputado autor nacional que acabo de citar. en su interesante comentario del inciso 27, afirmando categóricamente que «el gobierno nacional, interesado en hacer efectiva su jurisdicción exclusiva en estos lugares, debe solicitar la ratificación legislativa de las provincias a que correspondan»⁶⁴.

(63) A. de Vedia, *Constitución Argentina* (1907), p. 365.

(64) Obra citada, p. 366. Confróntense: J. M. Estrada, *Curso de Derecho Constitucional* (edic. 1902), t. III, ps. 162-167. Según Estrada, «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 pue-
da»



1299. Otro autor que se ha ocupado concretamente en su obra de estudiar la cláusula constitucional que comento, el ex-profesor en la Universidad de Córdoba doctor Arturo M. Bas⁶⁵, dice refiriéndose a la jurisprudencia interpretativa de la Corte Suprema a este respecto: « Conceptúo la teoría enunciada absolutamente errónea y, más aún todavía, atentatoria al más fundamental de los derechos que pertenece a las provincias en nuestro régimen constitucional y establecido, según lo tengo dicho, como base de la unificación de la República, a saber: que en caso alguno podría desmembrarse su soberanía o territorio por ningún poder, ni aún por el Congreso mismo, sino a mérito de una resolución en tal sentido de las autoridades locales, debidamente facultadas al efecto. Pienso, en efecto, con relación a la cuestión enunciada, que en cualquiera de los dos casos a que al principio hacía referencia⁶⁶, y a menos de una expresa cesión de la jurisdicción por las provincias, el gobierno nacional sólo puede ejercer autoridad en los lugares expresados a los fines de la creación y funcionamiento de la obra pública o establecimiento nacional, pero sin adquirir por ello la jurisdicción exclusiva, que importa substraer los lugares, con las personas y las cosas que en los mismos se encuentran, del poder y de la acción de los gobiernos locales »... « La interpretación contraria significaría destruir con el inciso referido el concepto de toda nuestra organización federativa » (t. cit., p. 21).

1300. En el mismo sentido que los autores nacionales prece-
dentemente citados se pronuncia el doctor Clodomiro Zavalla, pro-
fesor de « Derecho Público Provincial y Municipal » en la Univer-
sidad de esta Capital: « Es indudable, dice⁶⁷, que el mencionado

adquirir sitios en los territorios provinciales, al término *u objetos de utilidad nacional* no puede dársele una amplitud tal que abarque el caso del establecimiento de una colonia » (t. III, p. 165). M. A. Montes de Oca, *Lecciones de Derecho Constitucional* (B. Aires, 1903), t. II, p. 261, dedica veinte líneas de ligeros comentarios a todo el inciso 27. J. V. González, en su *Manual de la Constitución Argentina* (ed. 1897), § 451, no se detiene a estudiar la cuestión. En un libro póstumo, *Estudios Constitucionales* (1930), t. I, p. 212 y sigs., el doctor González examina los alcances del inciso 27 desde otros puntos de vista.

(65) A. M. Bas, *El Derecho Federal Argentino, Nación y Provincias* (Bs. Aires, 1927), t. II, ps. 14 a 26.

(66) Se refiere a estos dos casos: 1º, lugares ocupados por la Nación por arrendamiento u otro título transitorio en las provincias con obras públicas o establecimientos de utilidad nacional; 2º, sitios comprados por la Nación o cedidos por las provincias para los fines indicados (t. II, p. 14).

(67) *Lecciones de Derecho Público Provincial y Municipal* (Bs. Aires, 1928), t. I, p. 358.



inciso 27 tiene que ser interpretado, también, con sujeción a los artículos 3 y 13 de la Constitución nacional, que prescriben la regla de que cuando se trata de desmembrar realmente una porción de territorio provincial es indispensable el consentimiento expreso de la respectiva Legislatura ».

1301. Las constituciones provinciales. — La teoría de que no es necesario el consentimiento o acto *expreso* de las legislaturas para que el gobierno federal pueda ejercer jurisdicción « exclusiva » en los lugares adquiridos por compra o cesión en las provincias, a los fines previstos por el inciso 27 del artículo 67, no tiene un sólo fundamento jurídico serio que pueda hacerse si se comprende bien la naturaleza de nuestras instituciones federales y se analiza con cuidado dicha cláusula. En otro lugar de esta obra⁶⁸ he comentado el gran debate parlamentario que tuvo por teatro el Congreso Constituyente de 1826, cuando Manuel Dorrego, *leader* del federalismo argentino en aquella asamblea, sostuvo y demostró brillantemente los derechos históricos de las provincias sobre sus territorios con motivo del proyecto del Presidente Rivadavia que afectaba todas las tierras públicas como garantía de la deuda nacional. Y en otro debate célebre, el que tuvo lugar en el senado, en 1869, con ocasión del proyecto de ley para la construcción del « Puerto Madero » en la ribera de la ciudad de Buenos Aires, el general Mitre, representante de la Provincia del mismo nombre, agotó el examen de la cuestión e hizo una interpretación magistral del inciso 27. Será necesario siempre acudir a esa fuente de información para orientarse en tan grave cuestión jurídica. Dijo ésto el general Mitre, estableciendo un criterio exacto y seguro⁶⁹: « En el orden distributivo del gobierno federal, todo el territorio de la Nación se divide y subdivide en distintas soberanías equilibradas cada una de las cuales gira armónicamente dentro de su órbita. El poder nacional que preside el movimiento no se ha reservado sino aquella parte de alta soberanía necesaria para dominar « el conjunto, y en cuanto al territorio no se ha reservado más que el indispensable para residir, subordinándose, por lo demás, a la condición de propietario civil dentro de los estados o provincias »... « El gobierno general no posee a título de soberanía en el orden federal sino el

(68) Véase tomo I, § 96.

(69) *Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1869, pág. 701.



terreno suficiente para pisar y moverse, y accidental y condicionalmente los territorios que guarda en depósito para emanciparlos más tarde ».

Tales conceptos fluyen de la economía general de la Constitución argentina y de varios preceptos intergiversables que contiene. Desde luego, el artículo 104, clave maestra para interpretarla en cuanto a la extensión de los poderes reservados para sí por las provincias. Estas han podido, pues, disponer las condiciones y procedimientos que deberán cumplirse por sus propios gobiernos para desprenderse de la jurisdicción inherente sobre los territorios en que se materializa su autonomía histórica. El artículo 5° les reconoce un derecho esencial: el de darse sus constituciones locales, conforme a los requisitos allí enumerados. Por todo eso han podido prever y determinar lo adecuado y necesario para preservar su patrimonio territorial y su personalidad jurídica. Todas lo han hecho de una o de otra manera, pero concordando en lo esencial. La de Corrientes se caracteriza por el cuidado que han puesto sus redactores en la consecución de tales propósitos: « Toda ley que se dicte modificando la jurisdicción pública actual de la Provincia sobre parte de su territorio, ya sea por cesión, anexión o de cualquier otra manera, será subordinada al *referendum* compulsivo del pueblo, que deberá votar obligatoriamente por sí o por no, sin cuyo requisito la ley no podrá ser promulgada » (artículo 2°, § 4). La de Entre Ríos, cuando faculta a la Legis'atura para « autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia, exige que haya « dos tercios de votos de los presentes en sesión, para objeto de utilidad pública nacional o provincial »; « y con *unanimidad de votos de la totalidad de ambas cámaras* cuando dicha cesión importe *desmembramiento del territorio o abandono de jurisdicción*, dentro de los límites prescriptos por la Constitución nacional » (art. 124, inciso 20). La Constitución de Mendoza requiere dos tercios de votos del número que compone cada cámara para la sanción de « toda ley que modifique la jurisdicción pública actual de la Provincia, sobre parte de su territorio, ya sea por cesión, anexión o de cualquier otra manera » (art. 3°).

Como acaba de verse, es un propósito evidente de las constituciones provinciales que el desprendimiento de la jurisdicción local sobre parte del territorio sea no tan sólo expreso sino también solemnemente declarado.

1302. Marconetti v. Municipalidad de Santa Fe. -- He aquí,



ahora, las sentencias de la Corte Suprema que han interpretado el inciso 27 del artículo 67, a que antes me he referido. La que establece categóricamente la teoría de que no se requiere el consentimiento expreso de las legislaturas para ser extinguida la jurisdicción provincial sobre el lugar que es objeto de la cesión o venta, es la pronunciada por el alto tribunal en el caso de Marconetti, Boglione y compañía contra la Municipalidad de Santa Fe ⁷⁰. En 1921 se denunció a dicha municipalidad que Marconetti, Boglione y compañía, propietarios de un molino situado en la zona del puerto de Santa Fe, introducían leña para su consumo sin abonar el impuesto municipal correspondiente y se pedía, por lo tanto, se les aplicara la multa correspondiente. Se resolvió por el intendente municipal cobrarles los impuestos y la multa. Producido un recurso contencioso-administrativo, llegó después el caso hasta la Corte Suprema. Los demandados alegaron que el molino estaba ubicado en la zona portuaria, en terrenos de propiedad de la Nación, habiendo ésta autorizado su ocupación gratuita sin perjuicio de su jurisdicción exclusiva en ese lugar, conforme a lo dispuesto por el inciso 27 del artículo 67 de la Constitución federal. La municipalidad sostuvo que los terrenos del puerto estaban dentro del municipio, según la ley provincial de octubre de 1874, y que la jurisdicción nacional no excluye la municipal, pues ambas se ejercen en órdenes distintos, a los fines que las motivan. La Corte Suprema, en su sentencia de mayo 29 de 1929, declaró que los recurrentes estaban obligados a pagar el impuesto que se les cobraba por la municipalidad, pues no era inconstitucional ese gravamen.

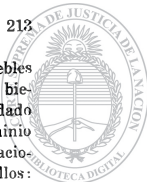
En cuanto a la significación del inciso 27 del artículo 67, la Corte dijo: «... A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, dentro de nuestras instituciones no es indispensable la intervención de las legislaturas provinciales para que el Congreso ejerza el derecho de legislación exclusiva sobre los lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para el establecimiento de fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional, pues cuando la Constitución ha querido que las legislaturas den su consentimiento para la cesión de territorios lo ha dicho expresamente, como se consigna en los artículos 3 y 13 (Constitución de EE. UU., art. 1°, sección 8; artículo 67, inciso 27, Constitución Nacional).

«Y bueno es inculcar, en esta ocasión, sobre principios ya esta-

(70) C. S. N., t. 154, ps. 313-321.



blecidos por esta Corte Suprema, en el sentido expuesto, para afirmar su jurisprudencia, ya que en el caso ha sido debatida la materia. La disposición del art. 67, inciso 27, aludido, es lógica con el sistema de la Carta fundamental, que ha proveído al gobierno de la Nación de las facultades indispensables para hacer efectiva su autoridad en el territorio de la República donde debe ejercerla en virtud de la Constitución. De ahí la implantación de la justicia federal, las atribuciones generales del Congreso, art. 67, inc. 16 y otros, las prerrogativas del Presidente de la República como comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra para distribuir tropas en cualquier punto del país, etc., etc. Si el Congreso o el P. E. hubiese de esperar el consentimiento de las legislaturas provinciales para el ejercicio de tales facultades y las que de ellas se derivan, hubiérase creado una intervención extraña y destructora de aquéllos, y la Nación aparecería subordinada a las provincias para desenvolver sus planes generales de obras públicas, canales, ferrocarriles, arsenales, campos de maniobras, toda vez que para ello es necesaria la adquisición del dominio de inmuebles. Se ha dicho que la facultad del Congreso para legislar exclusivamente sobre bienes raíces adquiridos en el territorio de las provincias para el establecimiento de obras o instituciones de carácter nacional, importa un serio peligro para la autonomía de los Estados. amenazados por un posible acaparamiento, sin fiscalización, de su propiedad pública o privada. En primer lugar, puede observarse a tal objeción que los legisladores del Congreso proceden de todas las provincias y es absurdo suponer en ellos un propósito tan desleal, encubierto por un afán de progreso general. Por lo demás, fácilmente se percibe que la facultad a que se refiere el inciso 27. de que se trata, se relaciona con la compra o cesión de terrenos indispensables para construcción de obras, y, por tanto, de extensión limitada a las mismas. En segundo lugar, puede aducirse que mayor peligro entrañaría, por ese concepto, la facultad de expropiar según ley del Congreso, para lo cual no se precisa conformidad de las legislaturas locales, derecho amplio que no se ha discutido. Por lo demás la facultad de legislar exclusivamente, que se estudia, no significa la de hacerlo respecto de todos los inmuebles adquiridos por el gobierno nacional, sino sólo de aquellos destinados a objetos de bien general; de manera que dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos, pues bien pueden existir uno sin la otra, o viceversa. Así la jurisdicción sobre las playas y riberas que no importa el dominio nacional sobre ellas; así la que



se ejerce sobre establecimientos nacionales ubicados en inmuebles no adquiridos, y así el dominio privado del Estado general en bienes situados en las provincias y sobre los cuales no ha fundado obras o establecimiento de utilidad nacional: en estos hay dominio y no jurisdicción. La jurisdicción nace del destino de orden nacional que se da a los terrenos obtenidos por compra o cesión. (Fallos: tomo 103, pág. 403; tomo 111, pág. 179).

« Con arreglo a estos principios resulta claro y no contradictorio el propósito de nuestra Constitución: se necesita el consentimiento de las provincias, para disponer de territorios situados en ellas con destino a desmembraciones políticas (arts. 3 y 13); no se necesita para la compra o cesión de aquéllos cuando son destinados a objetos de carácter nacional y de bien público general. En este orden de ideas, si el puerto aludido es el resultado de una concesión a la Provincia de Santa Fe, para su construcción y explotación durante cierto tiempo, ya no se trataría de un puerto nacional; es decir, de propiedad de la Nación, y por lo tanto, el Congreso no tendría, por ahora, la facultad de legislar exclusivamente dentro de la zona portuaria, reservada solamente para ejercerse sobre los lugares adquiridos por aquélla para fines exclusivamente nacionales ».

1303. Frigorífico Armour v. Provincia de Buenos Aires. —

Dos meses después la Corte Suprema decidió este interesante caso, que ha suscitado tantos comentarios⁷¹. El Frigorífico Armour, instalado en el puerto de La Plata entabló demanda ordinaria contra la Provincia de Buenos Aires, con objeto de que se le reintegrara la cantidad de \$ 240.429.10 moneda nacional pagados a la demandada, bajo protesta, en concepto de impuesto al capital en giro de la compañía por el año 1924, más los intereses y costas del juicio. Alegó el Frigorífico Armour que era impropio el cobro de dicho gravamen, por dos razones principales: a) porque el establecimiento estaba situado dentro de la zona del puerto, y sujeto exclusivamente, en consecuencia, a la jurisdicción federal (art. 67, inc. 27); b) porque la ley impositiva de la Provincia era inconstitucional. La sentencia declaró que el cobro de ese impuesto al Frigorífico era repugnante a la Constitución nacional y que en consecuencia la Provincia debía devolverle la cantidad reclamada y sus intereses desde el día de la notificación de la demanda.

(71) C. S. N., t. 155, ps. 107-118 (julio 26 de 1929).



Respecto de la interpretación del inciso 27, la Corte dijo:

« Como se desprende de la demanda y de la contestación, que se han transcripto o extractado en los resultandos precedentes, la cuestión capital traída a resolución de esta Corte es la referente a la interpretación y alcance del artículo 67, inciso 27, de la Constitución nacional, en cuanto concierne a la situación creada al puerto de La Plata y tierras adyacentes, por la venta o cesión que de ellos hizo la Provincia a la Nación de acuerdo con la ley nacional 4436 y la provincial de 4 de octubre de 1904 aprobatoria del contrato respectivo celebrado en 29 de agosto de 1904 ».

A continuación la Corte recuerda y transcribe las consideraciones que hizo en el caso *Marconetti v. Municipalidad de Santa Fe* acerca del significado jurídico del inciso 27, y agrega en seguida: « En el presente caso, aún sustentando la opinión de que siempre se requiere el consentimiento de la Legislatura para la cesión o venta de territorios provinciales, no faltaría dicho requisito, ya que él fué llenado por la ley local, ya citada, que aprobó el respectivo contrato de venta del puerto con los terrenos que figuran en el plano correspondiente que sirvió para efectuar la operación, siendo de observar que en dicha ley no se hace reserva alguna respecto a la jurisdicción que preténdese no cedida, salvedad que hubiera sido improcedente y en abierta contradicción con el precepto constitucional que se considera y que por tanto no hubiera podido aceptarse legalmente por el gobierno de la Nación. Obsérvese, también, que la venta no se ha limitado a las obras del puerto propiamente dicho, sino que comprende en ellas los terrenos en que está ubicado el frigorífico de autos, hecho que no se ha desconocido en esta causa. Por lo tanto, declárase que los establecimientos instalados dentro de la zona del puerto de La Plata se encuentran sometidos a la jurisdicción nacional... »

« La extensión de la facultad atribuida al Congreso, en el sentido de la disposición en debate, fluye de la misma letra del inciso 27, que equipara los poderes de legislación del Congreso sobre los lugares adquiridos por la Nación para fines de utilidad general a los que ejerce sobre todo el territorio de la Capital de la Nación, los cuales no pueden discutirse ni se han discutido en su carácter de exclusivos y absolutos. De modo que dicho alcance lo fija el Congreso y nada más que el Congreso, ya que, como es sabido, la atribución de una facultad significa, asimismo, el otorgamiento de otras necesarias para ponerla en movimiento. No cabe admitir en el caso la concurrencia de atribuciones para legislar ejercidas



por la Nación y las provincias, por cuanto ello importaría desnaturalizar el principio de la Constitución que ha querido, expresamente, que el Congreso legisle con exclusión de todo otro poder legislativo sobre los terrenos a que se refiere el art. 67 inciso 27.

«No estando limitada dicha atribución debe concluirse que ella comprende todos los objetos que pueden ser materia de legislación del Congreso, que se enumeran en aquel artículo, y cuyo sentido se aclara en el inciso 28 del mismo, y en cuanto aquellos objetos se relacionen con los intereses generales del puerto de La Plata y los terrenos abarcados en su venta y los de sus habitantes. Con arreglo a estos principios consagrados por la Constitución nacional, la jurisprudencia argentina y de los Estados Unidos, y los autores ampliamente citados por la parte actora, no cabe interpretar la ley de impuesto al comercio e industrias impugnada en autos como aplicable al Frigorífico Armour, toda vez que se ha evidenciado en autos que él se halla situado fuera de la jurisdicción territorial de la Provincia y por tanto también libre de todo impuesto local. Por consiguiente, el pago efectuado por aquella compañía es ilegal, y, en virtud de haberse efectuado bajo protesta, debe reputarse justa su devolución, como lo ha resuelto esta Corte en numerosos casos en que se ha declarado la inconstitucionalidad de un impuesto local o de su aplicación. (Fallos: tomo 149, pág. 260 y otros)».

1304. «La jurisprudencia contraria en la Provincia — añade la Corte — se basa principalmente en que los estados no pueden desprenderse de su soberanía sobre parte de sus territorios mediante ventas o cesiones al gobierno nacional, y en que el propio texto del artículo 67, inciso 27, limita la legislación exclusiva a que se refiere a las obras de utilidad nacional, en cuanto sea necesaria para llevarlas a cabo, y a su funcionamiento. Al primer argumento procede observar que las disposiciones de la Constitución nacional son todas ellas la expresión de la soberanía del pueblo de la Nación, manifestada por medio de los representantes de las provincias, que delegaron en el gobierno federal el poder necesario para el ejercicio de sus funciones y que, por lo tanto, el precepto del art. 67, inc. 27 no puede ser contrario a la autonomía de los estados que concurrieron a su incorporación (art. 104 y preámbulo de la Constitución nacional). En cuanto a la pretendida limitación de la facultad de legislar exclusivamente, en el modo y forma dichos, ya se ha expresado que su extensión es la misma que la ejercida por el Congreso sobre la Capital federal, y que sólo a éste corres-



ponde fijar su alcance. En consecuencia, si la Nación adquirió de la Provincia, además del puerto, los terrenos adyacentes que reputó útiles, no debe suponerse dicha utilidad como referida al interés privado de la Nación, sino en cuanto aquellos son convenientes para el mejor desenvolvimiento de los intereses nacionales o generales del país. Por lo demás, constituye un error pensar que la jurisdicción nacional en el puerto y su zona nace de la cesión que la Provincia haga al efecto a la Nación, en virtud de ley expresa: no; ella nace por imperio propio de la Constitución nacional del hecho de la adquisición y en virtud de uno de los poderes delegados en aquélla. Tratándose de la cuestión de poderes nacionales y provinciales no hay que perder de vista, un solo momento, el hecho fundamental de que la unidad nacional es el objetivo esencial de la Constitución, y que nunca puede ser atentatoria al régimen autónomo de las provincias el ejercicio legítimo por la Nación de las facultades que le han sido delegadas expresamente en aquélla, por más que éstas deban ejercitarse en el propio territorio de los estados autónomos

1305. Estas sentencias de la Corte Suprema han motivado críticas y comentarios cuyos fundamentos no es posible desconocer. Aún en el dictamen que con fecha 29 de diciembre de 1920 suscribió el Procurador general de la Nación, doctor José Nicolás Matienzo — donde sostuvo la tesis de que no es necesario el consentimiento expreso de las legislaturas para quedar extinguida la jurisdicción provincial al hacerse la cesión o venta del lugar afectado — se limitaba la aplicación del inciso 27 a los objetos taxativamente previstos por esa cláusula constitucional. « En la República Argentina — decía el Procurador general ⁷² — no siendo necesario el consentimiento de las legislaturas provinciales para que el gobierno nacional adquiera de las provincias terrenos para establecimientos de utilidad nacional, basta el hecho de la adquisición con el mencionado destino para que proceda la jurisdicción federal. En otros términos, la jurisdicción política va anexa a la propiedad, sin otra condición que la de destinarse esta tierra a « fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional ».

El ex-profesor Bas, en su citada obra ⁷³, se ocupa con proligidad

(72) Véase su libro *Cuestiones de Derecho Público Argentino*, Bs. Aires, 1924, t. I, p. 403.

(73) Obra citada, t. I, ps. 18 y 24.



de esta cuestión interpretativa, y, después de afirmar que «la jurisdicción nacional es y debe ser amplia y absoluta en esos establecimientos *en cuanto se refiere y sea necesario al cumplimiento de los fines de su institución*», expresa su «convicción de que no ha de pasar mucho tiempo sin que estos principios sean reconocidos por la Suprema Corte».

El profesor Zavallía, refiriéndose concretamente a la tesis de la Corte, dice ⁷⁴: «... debo expresar que, dada la naturaleza de la operación efectuada en 1904 entre la Nación y la Provincia (Bs. Aires), no puede afirmarse que esta última haya perdido el derecho de soberano político sobre esa porción de su territorio, a los efectos de hacer cumplir leyes que, como las impositivas, son la expresión más genuina de esa soberanía y no contrarían, al hacerlas cumplir por particulares, ninguna prerrogativa o designio de la autoridad federal. ¿Qué relación puede tener con la integridad del poder federal el que un comerciante instalado en una zona donde aquel tiene jurisdicción respecto de ciertas actividades, sea obligado, como todos los demás comerciantes e industriales de la Provincia, a pagar un impuesto general? Puede afirmarse que ninguno, y en esta respuesta está la solución del problema institucional de que hemos venido ocupándonos».

1306. Pero la crítica más consistente que se ha hecho a la tesis de la Corte Suprema en el caso del Frigorífico Armour es la del doctor Luis P. Ratti (hijo), publicada en 1929 ⁷⁵. Hace notar el doctor Ratti, desde luego, que el poder o facultad enunciada en la cláusula de la Constitución que ha sido fuente de nuestro inciso 27 está puesto a continuación de otros poderes o facultades del Congreso atinentes a la defensa del país y al orden militar. «La transcripción sobra para demostrar hasta la evidencia que «los establecimientos» que enuncia nuestro inciso 27 son de índole militar, que se vinculan directamente con la defensa nacional, es decir, como lo manifiesta el texto, que responden a una *utilidad nacional*» (pág. 18). Menciona luego la jurisprudencia estadounidense que ha aplicado la citada cláusula, y, refiriéndose después a la interpretación extensiva que se hace de nuestro inciso 27, dice: «En realidad, nosotros también consideramos que es lógica la disposición del artículo 67, inciso 27, con el sistema de la Carta fun-

(74) Obra citada, t. I, p. 360, § 571.

(75) *La jurisdicción administrativa de la Nación en los territorios que adquiere en las Provincias*; un folleto de 104 páginas.



damental, en cuanto entre sus disposiciones siempre se halla la forma y medios conducentes para el ritmo armónico de las facultades *concurrentes* de la Nación y de las provincias en los territorios de éstas; pero no hay, nosotros no encontramos, ni la disposición, ni la necesidad o alta razón de Estado para subvertir las jurisdicciones administrativas de la Constitución, sus territorios poblados, dedicados a la industria y al comercio, y que no han sido declarados por el Congreso necesarios para alguna obra de seguridad nacional. El ejercicio de las facultades del Congreso no ha sido estorbado en las provincias para que se dé como fundamento que no es dable esperar el consentimiento de sus legislaturas; lejos de ello, siempre, hasta en las más remotas épocas, la cooperación ha sido amplia y sin ambages, aún en el caso de las recaudaciones que afectan a la economía de las provincias y de sus habitantes» (pág. 32).

Examina más adelante las leyes invocadas por el Frigorífico Armour en su demanda contra la Provincia de Buenos Aires, y demuestra el doctor Ratti que «no hay modificación de jurisdicción en ninguna de las disposiciones legales examinadas, ni en forma expresa, ni indirecta, ni total, ni parcial, sobre alguna materia» (pág. 48). Y concluye: «No participamos de la idea de que deba considerarse un hecho consumado la variación administrativa sancionada indirectamente por la vía judicial sobre una parte vital del territorio de la Provincia de Buenos Aires» (pág. 56).

1307. La interpretación jurisprudencial de que aquí me ocupo es grave y entraña serias consecuencias de todo orden para las provincias. Creo por mi parte, como los que hacen las transcritas críticas al fallo de la Corte, que este alto y respetado tribunal ha ido demasiado lejos en la aplicación extensiva del inciso 27. No satisface la distinción que señala entre modificaciones territoriales en las provincias «con destino a desmembraciones políticas» y las que resultan de la compra o cesión cuando los lugares «son destinados a objetos de carácter nacional y de bien público general»⁷⁶. Es evidente que en uno y en otro supuesto se disminuye el patrimonio propio de las provincias y se elimina la jurisdicción del Estado local sobre el lugar de que se trate para reemplazarla por la de la Nación definitivamente. Bastará esta circunstancia para comprobar la necesidad del consentimiento expreso de la Provincia interesada a ese efecto. La indestructibilidad de los esta-

(76) C. S. N., t. 155, p. 113 (Caso del Frigorífico Armour).



dos integrantes de la unión federal es un principio característico de la forma de gobierno establecida por la Constitución. Ya me he ocupado de ese principio en otro lugar de esta obra⁷⁷, el cual significa que tanto la personalidad jurídica de las provincias como el territorio, que es su expresión geográfica y a la vez su base esencial, no puede ser aniquilada ni disminuida contra la voluntad de las mismas, manifestada por los órganos legislativos que las representan. Tienen ellas un derecho incontrovertible a la integridad de su suelo, derecho histórico que la Constitución nacional respeta y declara en varias cláusulas (artículos 3, 13, 67 inciso 14, y 104).

La Corte Suprema, por cuya austeridad tengo un profundo respeto, ha hecho en el caso del Frigorífico Armour, como se dijo, una distinción que no satisface, menos todavía si se recuerda que el frigorífico no es un *establecimiento de utilidad nacional*, sino una empresa comercial dedicada a fines privados de lucro particular, y formada para eso con capitales extranjeros. La *utilidad*, lejos de ser *nacional*, es para dichos capitales, radicados fuera del país, aunque alguna región de este último se beneficie por las faenas del frigorífico. Aprovechase así la empresa de su ubicación especial en el puerto donde a la exclusividad de la jurisdicción federal se le dá semejante interpretación extensiva, y en cierto modo se compromete la regla de la igualdad impositiva ante la ley. estatuida por el artículo 16 de la Constitución.

No ha podido entenderse, por mera inferencia, que la Provincia hizo la cesión para que una empresa comercial como el frigorífico —antítesis evidente de un « establecimiento de utilidad nacional »— resultara exento de la jurisdicción provincial y sus operaciones de *comercio interno* y exclusivamente local no soportaran los gravámenes fiscales que recaen sobre aquél en virtud de los poderes reservados (Const., art. 104). La misma Corte Suprema, en este caso, admite que « la facultad de legislar exclusivamente que se estudia (inciso 17) no significa la de hacerlo respecto de todos los inmuebles adquiridos por el gobierno nacional, *sino sólo en aquellos destinados a objetos de bien general*, de manera que dominio y jurisdicción no son siempre conceptos equivalentes, ni correlativos, pues bien puede existir uno sin la otra, y viceversa (Fallos: tomo 103, pág. 403; tomo 111, pág. 179) »⁷⁸. Este párrafo de la sentencia es la demos-

(77) Véase tomo I, § 369 y siguientes.

(78) Tomo 155, cit., pág. 113.

tración más convincente de que, *siendo el destino de los lugares aludidos en el inciso 27 lo que motiva y justifica la exclusividad de la jurisdicción federal, si una empresa privada existente allí no tiene tal objeto no ha de extenderse a ella esa jurisdicción, subtrayéndola de la que originariamente le corresponde. El dominio del terreno puede ser, y era en el caso, de la Nación; pero la jurisdicción, en cuanto a la ley impositiva aplicada sobre el capital en giro del frigorífico, no podía entenderse renunciada por la Provincia sin mediar su consentimiento expreso.*





1308. Principios generales. — Si bien la Constitución, al organizar el gobierno nacional, contempla el ejercicio regular de los poderes creados y de los derechos individuales en una situación de paz y de normalidad, ha debido prever también aquellos casos en que se altera esa situación y se transforma en la que se llama de «estado de guerra». Pero, como ya me he ocupado de otros aspectos que este estado de guerra presenta, desde el punto de vista de los derechos individuales y aún del de los poderes del Presidente de la Nación (caps. XII del tomo II y XXV de este volumen), debo concretarme ahora a las especiales atribuciones que corresponden al Congreso en esta materia.

La Constitución las ha especificado con prolijidad, para que no se confundan con las del poder ejecutivo, y las ha coordinado con éstas, porque todas ellas responden a los mismos fines de la defensa nacional, sea preventivamente, sea reprimiendo agresiones del exterior, y a la conducción eficaz de la guerra en su oportunidad dolorosa.

1309. Entre tales atribuciones del poder legislativo, la de «autorizar al ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz» (art. 67, inc. 21), tiene fundamentos tan obvios que es innecesario exponerlos en una obra que, como ésta, supone, desde luego, el conocimiento de los principios elementales del derecho constitucional. Idéntica facultad del Congreso establece la Constitución de Estados Unidos, en la cláusula 11 de la sección 8ª, del artículo 1º. Pero como observa un reputado autor, con su experiencia de ex-Presidente de la Unión ⁷⁹, «no cabe duda que la intención del precepto constitucional que hace al Presidente «comandante en jefe», fué conferirle la facultad de usar de la fuerza militar para proteger

(79) B. Harrison, *Vida constitucional de los Estados Unidos* (trad. esp. de T. E. Obregón, 1919), p. 94.



la propiedad de los Estados Unidos y a sus funcionarios en el ejercicio de sus empleos ».

« Una declaración de guerra es una noticia formal dada por una Nación de que se ve en el caso de hacer la guerra a otra. Pero no es absolutamente requerida por los usos de las naciones, aunque es común hacerla antes de entrar en la guerra. Tal poder es una alta prerrogativa de la soberanía »⁸⁰, y por eso corresponde al Congreso.

Cuando la rebelión de los estados del Sud el Presidente Lincoln no esperó la declaración del Congreso para proceder. Puso inmediatamente cerca de ochenta mil hombres sobre las armas, convocó las milicias de varios estados, bloqueó los puertos del sud y adoptó rápidamente todas las medidas militares conducentes a la realización de su gran pensamiento de salvar incólume de la cruenta contienda que se iniciaba la integridad de la Unión. El Congreso aprobó muy luego tales actos del Presidente, y la historia ha glorificado a Lincoln por su conducta decidida en aquella emergencia. Y cuando el conflicto con España, en 1898, el Presidente Mc Kinley procedió prontamente sin que existiera declaración legislativa previa de guerra: la ley del 25 de abril de dicho año estableció en seguida que la guerra existía desde el día 21⁸¹.

Entre nosotros ocurrió algo análogo cuando el conflicto con el Paraguay, como se explicará más adelante (cap. XXV) al estudiar los poderes del Presidente. Respecto de este punto y de otros que le están relacionados me remito a ese lugar. Lo mismo debo decir acerca de las atribuciones del Congreso mencionadas en el inciso 22 del artículo 67.

1310. Fuerza de línea, reglamentos y ordenanzas militares. — Según el inciso 23 del artículo 67, es facultad del Congreso « 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 ». La Constitución norteamericana confiere iguales atribuciones al Congreso, pero en términos y bajo condiciones un tanto diferentes: lo autoriza « para levantar y sostener ejércitos, mas ninguna inversión de fondos para tal objeto será por mayor plazo que el de dos años » (secc. 8º, cl. 12, del art. cit.); « para proveer y mantener una escuadra » (cl. 13) y « para hacer reglas sobre el

(80) Hinsdale, *The American Government*, (4th. ed.), p. 226, § 400.

(81) *Ibidem*.



gobierno y la regulación de las fuerzas terrestres y navales» (el 14). Observa un autor que la costumbre es sancionar leyes de inversión para el ejército cada año, pero que en 1863 el Congreso las dió por dos años; como las escuadras no han despertado los mismos recelos que los ejércitos la regla de los dos años no rige para la armada federal (Hinsdale).

Tratándose de estas atribuciones legislativas según nuestra Constitución hay que tener en cuenta dos circunstancias: 1^o que «a la cámara de diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas» (art. 44), como en Estados Unidos; y 2^o, que el presupuesto de gastos de la administración nacional es *anual* (art. 67, inc. 7^o). Mas la primera no obsta a que puedan tener origen en el senado aquellas leyes militares (reglamentos u ordenanzas, como dice el inciso que estudiamos), que no sean propiamente de «reclutamiento de tropas» o de «contribuciones» a ese efecto; y la segunda de las circunstancias apuntadas no impide que el Congreso se ajuste a un plan permanente, que no sea alterado por el solo prurito de volver anualmente un criterio fijo y fundamental.

Por lo demás, ha ejercido con frecuencia el Congreso el poder de sancionar reglamentos y ordenanzas para el gobierno del ejército y de la armada — que no es sino el poder de dictar los códigos militares y las leyes orgánicas respectivas — de cuyas previsiones y de cuyo estricto cumplimiento depende la seguridad de la Nación.

1311. Régimen de las milicias. — El inciso 24 del artículo 67 dispone que corresponde al Congreso: «Autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias o partes 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».

Este inciso fué tomado casi literalmente de las cláusulas 15^a y 16^a de la sección 8^a del artículo I de la Constitución norteamericana, que dicen así: el Congreso tendrá poder... «para disponer el llamamiento de la milicia, a fin de ejecutar las leyes de la Unión, suprimir insurrecciones y repeler invasiones. Para proveer la organización, armamento y disciplina de la milicia, y al gobierno de



aquella parte de la misma que estuviese empleada en el servicio de los Estados Unidos, reservando a los estados respectivos el nombramiento de los oficiales y la facultad (*authority*) de instruir la milicia de acuerdo con la disciplina prescrita por el Congreso ».

Conforme, pues, a reglas de interpretación ya conocidas, son enteramente aplicables a nuestro texto la doctrina y la jurisprudencia que explican las cláusulas norteamericanas pretranscriptas.

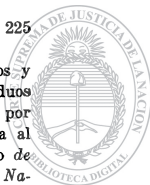
Es preciso hacer notar, por consiguiente, que el poder de convocar las milicias para el servicio nacional está limitado por los propios términos del texto, y comprende sólo los tres casos previstos: *la ejecución de las leyes de la Nación, contener insurrecciones o repeler invasiones*. El Congreso puede legalmente proveer para casos de peligro inminente de invasión, lo mismo que para casos en que la invasión ha tenido ya lugar; « porque el poder para repeler las invasiones incluye el poder de proveer contra la tentativa y el peligro de invasión, como medio necesario y conveniente para lograr ese objeto. Uno de los mejores medios de repeler la invasión es proveer la fuerza requerida para la acción, antes de que el invasor mismo haya pisado el territorio » ⁸².

1312. En cuanto al poder de los diversos estados para gobernar su propia milicia — dice otra sentencia ⁸⁴ — no es derivado de la Constitución. Lo tenían antes de ella y lo poseen aún, excepto en lo que ha sido restringido o cedido a los Estados Unidos. *Organizar* las milicias significa para la Constitución el poder de determinar la formación de las mismas, estableciendo cómo se compondrán los cuerpos que las integrarán. (*Opinions of justices*, 80 Mass., 614).

La Suprema Corte argentina ha dado también una correcta y clara interpretación al inciso 24 de que me ocupo. « En parte alguna de la Constitución — ha dicho la Corte — se encuentran delegadas al gobierno federal potestad y jurisdicción permanente sobre la guardia nacional de las provincias (*milicias*). Por el contrario, a las provincias corresponde, conforme al párrafo 24 del artículo 67, el nombramiento de los jefes y oficiales y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescrita por el Congreso. A esa obligación que les es impuesta a las provincias se encuentra anexa la potestad sin la cual no se podría cumplir, y ellas son, por consiguiente, las que ejercen la jurisdicción

(82) *Martin v. Mott*, 12 Wheat., 19.

(83) *Houston v. Moore*, 5 Wheat., 1.



permanente para el enjuiciamiento y el castigo de los delitos y faltas que se cometan contra la disciplina prescripta los individuos inscriptos en la respectiva milicia. Esta deducción se confirma por la cláusula del citado párrafo 24, artículo 67, que sólo otorga al Congreso la facultad de disponer la administración y gobierno *de la parte de la milicia que estuviese empleada en servicio de la Nación*. La jurisdicción militar nacional no puede, por lo tanto, aplicarse a los enrolados en la milicia, sino transitoriamente, mientras la guardia nacional se encuentra movilizada en servicio de la Nación, ni retenerse después que la movilización ha cesado, sino en el caso de que los procedimientos hubieran empezado mientras ella subsistía »⁸⁴. Las provincias, pues, tienen sobre sus respectivas milicias un poder originario y preexistente a la Constitución nacional, restringido por ésta en cuanto a la *organización, armamento y disciplina* de las mismas, y en nada más, salvo el caso de convocatoria general o parcial por el gobierno federal. Ese poder de las provincias sobre sus respectivas milicias comprende: 1° el gobierno ordinario y la administración de ellas; 2° el nombramiento de sus jefes y oficiales; 3° aplicarles la disciplina prescripta por el Congreso.

1313. Las constituciones provinciales han distribuido el ejercicio de este poder originario y preexistente entre los distintos departamentos que forman el gobierno local. La de Buenos Aires, por ejemplo, que ha sido tomada como modelo por las demás, confiere a la Legislatura la facultad de autorizar la reunión o movilización de la milicia o de parte de ella en los casos en que la seguridad pública de la Provincia lo exija, sin perjuicio de las atribuciones del gobierno central (art. 99, inc. 6°). El Gobernador es el comandante en jefe de las fuerzas militares de la Provincia, con excepción de aquellas que hayan sido movilizadas para objetos nacionales. Moviliza la milicia en caso de conmoción interior que ponga en peligro la seguridad de la Provincia, y por sí sólo durante el receso, dando cuenta en las próximas sesiones sin perjuicio de hacerlo inmediatamente a la autoridad nacional. Expide despachos a los jefes que nombre para organizar la milicia de la Provincia y para poner en ejercicio las facultades arriba mencionadas; en cuanto a los jefes, otorga despachos hasta el grado de teniente coronel, requiriéndose el acuerdo del senado para el de coronel (art. 141, incs. 10 a 14). La Constitución provincial prevé y au-

(84) C. S. N., t. 9, p. 483 (*ex parte* C. Sosa).



toriza el establecimiento de tribunales militares, «bajo los mismos principios que los nacionales», para conocer en las causas que se formen por delitos o faltas que cometan: 1° los guardias nacionales movilizadas por la Nación antes de haber sido entregados a ésta; 2° los guardias nacionales empleados en servicio de la Provincia; 3° las personas que formen parte de las fuerzas de mar y tierra que levante la Provincia en los casos establecidos por la Constitución nacional, antes de estar bajo la jurisdicción del gobierno de la Nación. La Legislatura está facultada, al efecto, para determinar los delitos o faltas de que deben conocer estos tribunales y las penas que deben aplicarse, «sujetándose a lo que determinan las leyes nacionales y pudiendo únicamente establecer lo que creyese conveniente sobre los puntos no legislados por la Nación y en tanto que ésta no lo hiciere» (arts. 200 y 201).

1314. Como confirmación de estas doctrinas hay algunas sentencias de la Corte Suprema. Ha establecido que «los gobiernos de Provincia tienen la facultad de convocar la guardia nacional a ejercicios disciplinarios y penar la inasistencia de los ciudadanos a ellas»⁸⁵. «No corresponde a la justicia nacional conocer en los casos de detención ilegal o servicio obligatorio de la guardia nacional o de policía impuesto por las autoridades locales y en servicio de la localidad»⁸⁶; «ni el conocimiento de infracciones y deserción cometida por guardias nacionales antes de haber sido puestos a las órdenes del gobierno nacional»⁸⁷.

Es preciso tener en cuenta, finalmente, la cláusula del artículo 108 de la Constitución nacional que prohíbe a las provincias «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», cuyo comentario se hará en la tercera parte de esta obra (v. n° 1603).

1315. El inciso 25° del artículo 67 — por el cual corresponde al Congreso «permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él» — se explica por la gravedad de la medida que sus términos expresan. Como lo hace notar un autor⁸⁸, «el permiso otorgado por el soberano del territorio implica, de parte de éste, el abandono

(85) C. S. N., t. 21, p. 134 (S. García v. J. L. Aguilar).

(86) C. S. N., t. 26, p. 233 (*ex parte* T. Barrasa).

(87) C. S. N., t. 54, p. 421 (varios).

(88) Ag. de Vedia, *ob. cit.*, p. 355.



tácito de sus derechos jurisdiccionales. Corresponde al general o a los oficiales, en virtud del privilegio, mantener exclusivamente la disciplina entre sus soldados, como queda sólo a su cargo reprimir los delitos que éstos pudieran cometer », etc. De ésto, y de las demás consecuencias trascendentales que el pasaje de tropas extranjeras por el territorio nacional importa, dedúcese, sin esfuerzo alguno, que el consentimiento correspondiente sólo pueda ser acordado por los representantes auténticos de la soberanía. Algunos antecedentes pueden verse en el autor citado.

Respecto de la salida de las fuerzas nacionales de nuestro territorio, si bien es necesaria la autorización del Congreso, según el inciso, no es ineludible que ella sea expresa, y puede estar implicada en la ley por la que la guerra se declara, o en otras medidas legislativas, como ocurrió con la ley del 17 de mayo de 1865 concediendo permiso al Presidente Mitre para ausentarse de la capital y salir fuera del territorio, mientras lo requiriese la guerra con el Paraguay, lo que importaba consentir en la salida de las tropas nacionales fuera del territorio patrio.

Poderes implícitos



1316. Enunciación. — El último inciso del artículo 67 enumera los que se llaman en derecho constitucional *poderes implícitos*, diciendo que corresponde al Congreso... « 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 ». La fórmula fué tomada substancialmente de la Constitución norteamericana, cuyo artículo I, sección 8ª, cláusula 18 dice así: el Congreso tendrá poder... « para hacer todas las leyes que sean necesarias y convenientes para poner en ejecución los antecedentes poderes, y todos los otros poderes investidos por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos, o en cualquier departamento del mismo ».

La enunciación de estos poderes implícitos en la Ley Suprema tuvo por principales causas el no haber podido materialmente sus autores agotar la enumeración de todos los que era necesario y conveniente conferir al Congreso, por una parte, y por otra, la ventaja de depositar en este cuerpo todos los medios adecuados para que, como representación directa de la soberanía nacional, pudiera desarrollar y aplicar prácticamente las demás atribuciones que se le daban y poner en ejercicio las que se otorgaban al gobierno federal.

Pero antes de hacer notar algunas diferencias que existen entre el texto argentino y su modelo, es provechoso explicar aquí la teoría constitucional acerca del fundamento y de la extensión de tales poderes implícitos, ya que esa teoría debe aplicarse igualmente a la interpretación de nuestro inciso. Sería imposible presentar la teoría en forma más concluyente y luminosa que la ideada por el famoso *chief justice* Marshall en el caso clásico de

1317. *Mc Culloch v. Maryland.* — He aquí el célebre caso. En abril de 1816 el Congreso norteamericano fundó el Banco de los



Estados Unidos, y al año siguiente se instaló una sucursal del mismo en Baltimore, Maryland. En 1818 la Legislatura de este Estado dió una ley gravando con un impuesto «a todos los bancos o ramas de los mismos existentes en Maryland, si no habían sido autorizados por la Legislatura». La sucursal del banco nacional se rehusó a pagar ese impuesto, por lo que Mc Culloch, cajero del establecimiento, fué demandado por John James en nombre del Estado de Maryland, de acuerdo con las disposiciones de la ley impositiva. El juicio se siguió ante las cortes del Estado y llegó hasta el supremo tribunal federal. Fué en esta ocasión cuando John Marshall redactó la sentencia que todos los autores americanos citan como la mejor interpretación y el más amplio comentario de la cláusula que enuncia los poderes implícitos del Congreso⁸⁹. —No pudiendo aquí hacer de ella largas transcripciones, tomaré los párrafos más notables y que ilustran más concretamente el punto que estudiamos:

1318. «Aunque entre los poderes enumerados del gobierno (federal) no encontramos la palabra «Banco» o «incorporación» —decía Marshall— hallamos los grandes poderes de imponer y percibir contribuciones, acuñar moneda, regular el comercio, declarar y conducir la guerra y levantar y sostener ejércitos y armadas. La espada y la bolsa, todas las relaciones internacionales y no poco de la industria de la Nación, son entregadas a su gobierno. No se ha pretendido nunca que estos poderes tan vastos excluyan otros de menor importancia por la mera razón de que éstos son inferiores. Semejante idea nunca se ha insinuado. Pero se puede sostener con gran fundamento que un gobierno investido de tan amplios poderes —de cuya debida ejecución dependen tan vitalmente la felicidad y la prosperidad de la Nación— debe estar provisto de amplios *medios* para ejercerlos. Si el poder existe, interesa a la Nación que se facilite su ejecución. Nunca puede convenirle a ésta, y no se presume que haya tal intento, la obstrucción y el embarazo en su ejecución, prohibiendo los medios más adecuados»... «Mas, la Constitución de Estados Unidos no ha librado a un razonamiento general el derecho del Congreso para emplear los medios necesarios a fin de poner en ejecución los poderes conferidos al gobierno. A la enumeración de los poderes ha agregado el de «hacer todas las leyes que sean necesarias y

(89) *Mc Culloch v. The State of Maryland and others*, 4 Wheaton's Reports 316-437 (7 de marzo de 1819).



convenientes para poner en ejecución los poderes antecedentes y todos los otros poderes investidos por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos o en algún departamento del mismo»... «El uso de medios necesarios para determinado fin se entiende generalmente como el empleo de cualquier medio calculado para producir ese fin, y no como solamente reducido a aquellos simples sin los que el fin sería enteramente inalcanzable»... «No se ha atribuído un carácter peculiar a la palabra «necesario». Ella admite muchos grados de comparación, y a menudo se la relaciona con otras palabras que aumentan o disminuyen la noción de la urgencia que importa. Una cosa puede ser necesaria, muy necesaria, absolutamente o indispensablemente necesaria. Nadie pensaría que una misma idea está encerrada en estas diversas frases»... «Esta palabra, entonces, como tantas otras, es usada en varios sentidos; y, en su construcción, el objeto, el contexto y el designio de quien la usa son todos los elementos que deben tenerse en cuenta. Apliquemos estas consideraciones al caso que se nos somete. El objeto es la ejecución de aquellos grandes poderes de los que depende esencialmente la prosperidad de la Nación. Debe haber sido la intención de aquellos que concibieron tan grandes poderes asegurar, en cuanto puede hacerlo la previsión humana, su eficaz ejercicio. Y esto no podría haber sido logrado reduciéndose la elección de los medios conducentes a tan estrechos límites que no permitieran, a dicho poder del Congreso, adoptar los que pudieran ser adecuados y tendientes a la consecución del fin tenido en mira»... «El resultado del más cuidadoso y atento examen sobre esta cláusula constitucional es que ella, sino para aumentar, tampoco puede ser entendida como para restringir los poderes del Congreso, o menoscabar su derecho a usar de su mejor arbitrio en la elección de las medidas que pongan en ejercicio las facultades constitucionales del gobierno. Si hubo algún motivo para insertarla en la Constitución, ese motivo fué el propósito de evitar toda duda respecto del derecho de legislar sobre toda esa gran masa de poderes incidentales que comprende aquélla, puesto que tal instrumento no debía ser una espléndida superchería. Admitimos, como todos deben admitirlo, que los poderes del gobierno son limitados y que estos límites no pueden ser ultrapasados. Pero pensamos que una sana construcción de la Constitución debe reconocer a la Legislatura nacional aquella discreción, respecto de los medios por los cuales los poderes que le son delegados han de ser puestos en ejercicio, que la habilite para desempeñar sus grandes deberes del



modo que sea más provechoso al pueblo. Que el fin sea legítimo, que esté previsto por la Constitución, y todos los medios que sean convenientes, que sean plenamente adecuados a ese fin y que no sean prohibidos, sino consistentes con la letra y el espíritu de la Constitución, estarán autorizados por ésta». . . «Si una corporación puede ser empleada indistintamente con otros medios para poner en ejercicio los poderes del gobierno, ningún motivo hay para excluir el uso de un Banco, si ello es requerido por las operaciones fiscales».

Por estos fundamentos y muchos otros concordantes, la sentencia declaraba que era «opinión unánime y decidida de la Corte» que la ley por la cual se organizó el banco nacional había sido sancionada por el Congreso de conformidad con la Constitución y que, por lo tanto, tenía el carácter de ley suprema del país⁹⁰.

1319. El resumen concreto de esta teoría de los poderes implícitos del Congreso nacional puede expresarse así: 1° Son *medios de acción* para poner en ejercicio los poderes delegados a la Legislatura o al gobierno genéricamente; 2° Son *constitucionales* cuando: a) el fin tenido en mira es *legítimo* y está *previsto* por la Constitución; b) y son *convenientes, plenamente adecuados y no prohibidos sino consistentes con la letra y el espíritu de aquélla*.

Como dice Cooley en su excelente Manual⁹¹, «la concesión de lo principal debe incluir los incidentes necesarios y convenientes, sin los cuales esa concesión sería ineficaz. Sería igualmente tan poco de desear como impracticable el enumerar todos los medios por cuyo uso los poderes expresamente conferidos podrían ser ejercidos, porque los mismos medios que en un período pudieran ser convenientes y adecuados, podrían ser totalmente inadecuados o inconvenientes en otro, por causa de circunstancias que no se habían tenido en vista, y de esta manera la regla de hierro de las limitaciones, en cuanto a los medios especificados, vendría a anular la concesión misma».

(90) Todos los autores hacen grandes elogios de esta sentencia. El juez Miller, en su reputada obra, dice refiriéndose a Marshall: «Él colocó en muy alto rango la naturaleza y el poder del gobierno federal y los principios de construcción constitucional. La opinión de Marshall en este caso es una de las más hábiles que redactó, y ha sido frecuentemente citada y seguida en casos subsiguientes». *On the Constitution of the U. S.*, p. 389. Véase también Willoughby, obra citada, vol. I, p. 59; J. M. Dillon, *Marshall Complete Constit. Decisions*, ps. 292 y sigs., etc., etc.

(91) *Principios generales de Der. Const.*, cap. IV.



1320. Comparando ahora nuestro inciso 28 con la cláusula que sirvió de modelo, adviértese a simple vista la mayor amplitud de aquél, porque no determina la medida de los poderes implícitos por los conceptos de *necesidad y conveniencia*, como lo hace el texto norteamericano, sino que simplemente por la condición de que sean « convenientes ». Esta circunstancia, conjuntamente con la concesión de poderes expresos para legislar en muchos órdenes que reserva a los estados la Constitución norteamericana y que la nuestra prohíbe a las provincias en su artículo 108, acentúa mayor preeminencia al gobierno federal argentino, según se ha explicado en diversas ocasiones. Pero ésto de ningún modo significa que el Congreso pueda invadir la esfera autonómica de las provincias, so pretexto de la extensión de sus poderes expresos y de sus poderes implícitos; porque en todo caso la regla general, la pauta interpretativa, se encuentra en el artículo 104 de la misma Constitución, cuando declara enfáticamente que « las provincias conservan todos los poderes no delegados por esta Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación ».

1321. No es factible la enunciación de otras reglas generales en esta complicada cuestión de los poderes implícitos. Ocurre con ella algo parecido a lo que sucede con el llamado « poder de policía » (del que ya me he ocupado en otra parte de esta obra): más acertado y más fácil es decir en cada caso si una ley está comprendida o no dentro de su radio de acción que establecer en abstracto un principio general. Y finalmente, siempre será oportuno, al efecto, recordar este pasaje de una gran sentencia de la Corte Suprema nacional ⁹²: « La doctrina de la omnipotencia legislativa, que se pretende fundar en una presunta voluntad de la mayoría del pueblo, es insostenible dentro de un sistema de gobierno cuya esencia es la limitación de los poderes y de los distintos órganos y la supremacía de la Constitución. Si el pueblo de la Nación quisiera dar al Congreso atribuciones más extensas que las que ya le ha otorgado o suprimir alguna de las limitaciones que le ha impuesto, lo haría en la única forma que él mismo ha establecido al sancionar el artículo 30 de la Constitución. Entre tanto, ni el legislativo, ni ningún departamento del gobierno, pueden ejercer

(92) C. S. N., sentencia del 21 de agosto de 1922 en la causa de J. Horts v. E. Harguindeguy; t. 137, p. 59; el caso ha sido estudiado antes, en tomo II, § 634 de esta obra.

lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o por necesaria implicancia de aquéllas. Cualquier otra doctrina es incompatible con la Constitución, que es la única voluntad popular expresada en dicha forma ».

¡Elocuentes palabras de nuestro más alto tribunal que siempre podrán invocarse por los que resistan a las usurpaciones de los poderes públicos, y que son, a la vez, solemnes advertencias a estos mismos para contenerlos dentro de sus respectivas órbitas constitucionales!



Organización del Poder Ejecutivo**En el derecho constitucional comparado**

1322. Exposición del asunto. — Incurriría en una vulgaridad si insistiera en decir que el capítulo referente a la organización del poder ejecutivo es el más difícil para el autor de una obra de derecho constitucional. El asunto tiene, desde luego, una bibliografía enorme, y el solo trabajo de revisarla y anotarla es excesivamente penoso y en todo sentido complicado, pues obliga a dedicarle largo tiempo y una meditación extenuante sobre todos los problemas y cuestiones que involuera. Por mi parte, he puesto en la confección de este capítulo la más grande laboriosidad y mi mejor entusiasmo, porque me doy exacta cuenta de la notable trascendencia, doctrinaria y práctica, que tiene el examen de los principios institucionales sobre que debe concebirse y establecerse la organización del poder ejecutivo en todo país democrático.

Lo que atañe a este poder ha sido, sin duda alguna, la más grave e interesante cuestión para los autores de la Ley Suprema, y así lo consignó Alberdi en sus célebres «Bases y puntos de partida», como se verá después. El poder ejecutivo es, realmente, lo que el vulgo, considerando a aquél con un criterio positivo y experimental, llama «el gobierno» de la Nación. Claro está que, correctamente, a nadie es lícito expresarse así en un país donde, como en el nuestro, el régimen político descansa sobre el clásico y necesario principio de la separación e independencia de los poderes; pero no puede desconocerse, con todo, que de éstos el ejecutivo es el que da impulso, vigor y orientación permanente a la vida del Estado; el que está en constante y directo contacto con la sociedad política; el que más tiene que ver con el goce y la preservación de la libertad de los ciudadanos y del orden público; el que dicta y aplica según su exclusivo criterio los reglamentos adecuados para



la ejecución de las leyes; el que representa ante el mundo la soberanía nacional, ejerce sus más eminentes atributos, vela por el respeto de sus derechos inalienables, cumple sus solemnes compromisos en la comunidad internacional y maneja las relaciones diplomáticas; el que, en una palabra, *rige los destinos del pueblo y administra sus sagrados intereses*. Desde estos puntos de vista es que se llama corrientemente al poder ejecutivo « el gobierno ».

1323. ¿Cómo pueden darse a este poder público suficientes energía y consistencia, con objeto de que pueda eficazmente desempeñar el papel que le corresponde como cabeza directriz del Estado, capaz de conservar y acrecentar su personalidad internacional y de impulsar el máximo desarrollo de su progreso y bienestar interior? Plantear esta cuestión es demostrar su fundamental importancia. Para nada servirá el régimen constitucional teóricamente más perfecto si la organización del poder ejecutivo es defectuosa por haber sido concebida a despecho de la libertad civil y política de los ciudadanos. El más admirable código supremo que pueda dictar la mejor asamblea constituyente será en la práctica un pedazo de papel inocuo, una vana expresión de sentimentalismo político, si el poder ejecutivo no es establecido sobre bases convenientes, conforme a las enseñanzas de la historia nacional y previendo la paulatina evolución del país en el sentido de su progreso institucional. Un ejecutivo extremadamente fuerte — como el que nos endosó Alberdi, desdeñando el modelo americano — conduce, pronto o tarde, a la dictadura y al aniquilamiento de todo el régimen constitucional, por insuficiencia de las limitaciones o restricciones legales al ejercicio de sus atribuciones. Un ejecutivo demasiado débil ocasionará la anarquía política y la relajación del orden gubernamental.

1324. ¿Hemos resuelto el problema los argentinos? ¿Conviene conservar el tipo de poder ejecutivo que nos legaron nuestros antepasados? Apenas queda para algunos estudiosos un pálido recuerdo de las interesantes controversias que, en tiempos no muy lejanos, se suscitaron en nuestros círculos intelectuales sobre si el poder ejecutivo creado por la Constitución federal es, según su teoría pura, unipersonal o pluripersonal; vale decir, si ese poder está confiado por la Constitución sólo al Presidente de la República o a éste y los ministros conjuntamente. Publicistas distinguidos y algunos profesores de la materia (Florentino González, Rómulo Naón, etc., entre los segundos) han sostenido la tesis de que nuestro ejecutivo no es un poder unipersonal; y en 1911 una



revista científica tan autorizada como la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, promovió una encuesta pública para la elucidación de tan atrayente tema de estudio. Hoy ya no es correcto ni necesario engolfarse en abstrusas controversias académicas y en ineficaces teologías constitucionales para descubrir la verdadera y positiva naturaleza del ejecutivo argentino, tal como nos ha resultado de la conocida concepción alberdiana — de la cual hablaré después — y de la experiencia política que realizamos desde que la Nación se dió su Constitución definitiva; porque sería pueril e impropio de hombres reflexivos pretender que el ejecutivo argentino no es un *poder personal*, concentrado todo entero en las solas manos de un « jefe supremo » (como dice la Constitución, art. 86, inc. 1°), técnicamente llamado *Presidente de la Nación*, pero que es, en la cruda realidad de nuestra vida política y gubernamental, aquéllo otro: « jefe supremo »!

1325. El *poder personal* y prácticamente irresponsable del Presidente había llegado en 1930 a extremos que siempre parecieron imposibles y que no pudieron imaginar los constituyentes de 1853, no obstante haber adoptado la teoría alberdiana del ejecutivo prepotente. Por más que los beneméritos padres de la Constitución creyeran, como Alberdi, que el Presidente debía ser el centro donde convergieran las fuerzas políticas del país y del cual irradiara toda acción gubernativa, no pudieron tener el propósito de erigir la dictadura legal sobre las ruinas de la dictadura roja vencida en Caseros... Pensar de otro modo sería agravar su memoria venerable¹.

(1) Reflexione el lector sobre los siguientes párrafos del primer documento político en que el ex-presidente Irigoyen expuso su concepto del gobierno, y particularmente de sus atribuciones. Es el decreto declarando intervenida la Provincia de Buenos Aires el 25 de abril de 1917, estando ya reunidas las cámaras del Congreso en sesiones preparatorias, como si el poder ejecutivo hubiera querido expresamente significarles que prescindía en absoluto de aquel cuerpo representativo: «... El pueblo de la República, al *plebiscitar* (sic) su actual *gobierno legítimo*, ha opuesto la sanción soberana de su voluntad a todas las situaciones de hecho y a todos los poderes ilegales. En tal virtud el poder ejecutivo no debe apartarse del concepto fundamental que ha informado la razón de su representación pública, sino, antes bien, realizar, como el primero y más decisivo de sus *postulados*, la obra de *reparación política*, que, alcanzada en el orden nacional, *debe imponerse en los estados federales*. « desde que el ejercicio de la soberanía es indivisible dentro de la unidad nacional » (sic), y desde que todos los ciudadanos de la República tienen los mismos derechos y prerrogativas. Nadie más justamente señalado entonces que el ejecutivo de la Nación *para asegurar el cumplimiento en los estados*,



«Después de varios períodos de gobierno habría de llegar un día en que la experiencia enseña, como ahora — escribe el autor de un interesante libro² — cuán grave es confiar a un gobernante la suprema magistratura de la Nación. El destino mismo del país está íntegramente en sus manos. Ya lo hemos experimentado en estos últimos años de gobierno, cuyo transcurso cuenta por día los errores, tanto en lo que atañe a la organización fundamental del Estado cuanto a todos los demás órdenes de la sociedad y de la administración. Sabemos, pues, por el duro ejemplo, cuán imprudente es mantener en lo escrito instituciones caducas, y cuán indisculpable no tratar de modificarlas. Ha sido necesario ver lo que es en realidad una supremacía para sentir la extensión de sus fueros y despertar la conciencia dormida, entregada a ensueños y olvidos de que las generaciones del porvenir nos pueden pedir cuenta. Esta conciencia ya no duerme; contempla el cuadro del desastre y se agita con inquietud».

de la misma solución, en *unidad* armónica y solidaridad absoluta».— Síntesis de estas teorías anormales: 1° Las elecciones presidenciales de 1916 fueron un «plebiscito»; 2° De éste surgió un «gobierno legítimo»; 3° Ese gobierno es el presidente tan sólo; 4° Sus atribuciones no están enumeradas en el texto constitucional, pues son «postulados» de su «representación pública» (exclusiva); 5° Entre tales postulados el principal es «la obra de reparación política» (es decir el triunfo del partido del presidente); 6° Lo que «debe imponerse en los estados federales»; 7° «Desde que el ejercicio de la soberanía es indivisible dentro de la unidad nacional» (es decir, dentro del unicato presidencial); 8° El Congreso nada tiene que hacer en esto, está de más y el presidente no lo toma en cuenta.

He aquí otro documento muy significativo de dicho ex-presidente. Es un mensaje inaugural de las sesiones del Congreso: «... Al asumir el mandato que invisto he contraído una nueva responsabilidad que es la *reconstrucción moral, política y administrativa de la República* y esa tarea debe realizarse por el gobierno que presido, secundado por los que justamente vayan asumiendo la dirección de los estados federales»... «el poder que presido no tiene ni tendrá otra norma que la *reparación* sancionada por el país, cuyos dietados me corresponde cumplir. *Apostolados* de tan grandiosa significación podrán concitar la crítica por (de) los que se sienten despojados de lo que indebidamente poseían»... «Los tiempos más hermosos de las naciones han sido los que fueron orientados por virtuosas energías hacia fines superiores»... «Es así como se elevan y purifican al impulso mágico de su genio y se transforman en focos fecundos de cultura y civilización»... «*El poder ejecutivo, que se sabe investido de una magistratura histórica para dignificar ante todo la vida pública argentina*, no puede ni debe substraerse a los deberes sagrados que ese mandato le marca»... (*Mensaje al Congreso* en mayo de 1919).

(2) L. Reyna Almandos, *Hacia la anarquía* (Bs. Aires, 2° ed.), p. 176.



1326. La dictadura del presidente Irigoyen no fué tan sólo una situación de fuerza, creada por un caudillo afortunado al margen de la Constitución; aquélla pudo estabilizarse y avasallar las instituciones y todos los poderes constituídos, nacionales y provinciales, porque la misma ley fundamental, en vez de contener prudentes resortes o instrumentos para imposibilitarla, suministrábale suficientes puntos de apoyo y de expansión, facilitando su predominio irrefrenable. En efecto: teóricamente, como ya se ha dicho, el Congreso puede controlar la conducta del ejecutivo y hacer efectiva su responsabilidad por medio del juicio político (Const. arts. 45 y 51); pero en la práctica ese procedimiento constitucional es a tal punto inocuo que a nadie se le ocurre considerarlo ni siquiera como un fantasma que pueda turbar el sueño del Presidente. Como lo he demostrado en capítulos anteriores, refiriéndome al principio de la independencia y coordinación de los poderes en nuestro régimen constitucional y al expedito funcionamiento del Congreso, en puridad de verdad no existe ni una ni otra cosa, porque la Constitución ha privado al cuerpo legislativo nacional de lo que llaman los tratadistas americanos *self moving and self defend*, necesarios forzosamente para que pueda actuar con libertad y autonomía propia. El Congreso está completamente supeditado a la voluntad o al capricho del poder ejecutivo, según lo comprueban nuestros anales parlamentarios.

La impotencia del Congreso frente al ejecutivo es el resultado inevitable del sistema establecido por la Constitución para su funcionamiento, por cuanto el segundo puede desembarazarse del control legislativo durante siete meses del año no prorrogando las sesiones ordinarias, que concluyen el 30 de septiembre, o no convocando a sesiones extraordinarias, pues el hacer esto o aquéllo es facultativo del Presidente tan sólo. El largo receso parlamentario da coraje al «jefe supremo» para ultrapasar la órbita de sus atribuciones constitucionales, y facilita todos sus planes para influir en la composición de las cámaras mediante intervenciones discrecionales («amplias», como se dice vulgarmente) en las provincias donde deben efectuarse elecciones de renovación legislativa. Una vez terminadas las sesiones ordinarias el 30 de septiembre (Const., art. 55) el Presidente deja transcurrir sin convocar a extraordinarias todo el tiempo que necesita para realizar su maniobra intervencionista y desplazar así el gobierno provincial que no ha querido prestarse obsecuentemente a ser instrumento pasivo de la política presidencial. Entre tanto, la intervención federal adquiere



la consistencia de « un hecho consumado », irremediable, sobre el cual podrá discutirse extensa y apasionadamente en las cámaras después, cuando funcionen de nuevo, pero ese « hecho consumado » ha servido al Presidente para conquistar una Provincia más, o varias a la vez, y para allegarse el concurso incondicional de algunos diputados y senadores, que serán, naturalmente, sus más entusiastas defensores en el recinto legislativo...

1327. Las intervenciones discrecionales del Presidente en las provincias durante el receso legislativo bien valen para él, por los frutos que recoge, el pecado de una transgresión constitucional absolutamente lírica, porque en nuestro régimen político no hay ninguna sanción efectiva que la reprima o impida su repetición ulterior. Ni siquiera existe la sanción moral de un repudio de la opinión pública, porque ésta es veleidosa y casi siempre aplaude a quien mejor sabe engañarla y adularla con hipócritas promesas, que ocultan bajo el disfraz del apostolado cívico el egoísmo y la soberbia de un ambicioso caudillo electoral (caso típico de Irigoyen).

Por otra parte, y aún suponiendo que la composición de las cámaras nacionales esté exenta de la influencia presidencial decisiva, ¿es posible que el « jefe supremo » no tenga en cualquiera de las dos una tercera parte de miembros adictos para frustrar la decisión de la mayoría que intente enjuiciarlo? ¿Debemos concluir que la institución del juicio político ha resultado ineficaz para asegurar la responsabilidad del ejecutivo? El caso de Johnson en Estados Unidos demostró evidentemente que el concepto del juicio político, según las constituciones americanas que lo han adoptado, merece ser nuevamente examinado a la luz de la experiencia y de los principios fundamentales de la ciencia política moderna.

1328. Bryce observa, con razón, que « el problema más importante que tienen que resolver los pueblos libres es el descubrimiento de un medio que permita a los ciudadanos dirigir o vigilar al ejecutivo del Estado »³. Y Esmein dice al respecto: « Una condición esencial de la libertad política es la responsabilidad del poder ejecutivo. Bajo el reinado de la ley es él quien debe asegurar la ejecución de aquélla; pero por esto mismo puede intentar violarla, desembarazarse de ella; además, es él, naturalmente, quien decide todos los actos que la ley no ha sabido reglamentar de antemano, y el ejercicio de esta autoridad discrecional puede ser abusiva y perjudicial »⁴.

(3) Obra citada, t. I, p. 411.

(4) *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé* (1906), p. 104.



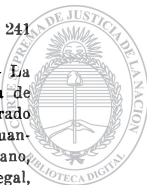
1329. Para estudiar con método y provecho esta grave cuestión de la organización y funciones del poder ejecutivo, es preciso, ante todo, clasificar y definir debidamente los diversos tipos que hoy presentan el derecho constitucional y la ciencia política. Esta clasificación puede hacerse del siguiente modo:

- 1º *Ejecutivo presidencial*;
- 2º *Ejecutivo parlamentario*;
- 3º *Ejecutivo cuasi-parlamentario* (v. nota 65 en la pág. 275);
- 4º *Ejecutivo colegiado*.

El modelo de organización de un ejecutivo presidencial es, como todos lo saben, el ejecutivo norteamericano, verdadera creación de la Constituyente de Filadelfia. Lo han aceptado, *mutatis mutandi*, todas las repúblicas de Centro y Sud América (excepto Chile en su Constitución de 1833 y Uruguay desde su reforma de 1918).

Dicey⁵, al hacer la clasificación de los sistemas típicos para organizar el poder ejecutivo en los estados modernos, toma como punto de referencia las relaciones constitucionales entre dicho poder y la Legislatura, o, en algunos casos, la parte electiva de la misma; y propone la distinción entre los tipos que llama de «ejecutivo parlamentario» y de «ejecutivo no parlamentario», según que este poder sea o no nombrado y revocado por aquélla. Según este autor, tal distinción para la clasificación de las constituciones, iluminada por nuevos puntos de semejanzas y de diferencias. De acuerdo con la clasificación propuesta, Dicey observa que corresponden al tipo de ejecutivo parlamentario: Inglaterra, Bélgica, Italia, la República Francesa, etc., porque en todos estos estados se encuentran las condiciones que definen ese tipo; en tanto que pertenecen al segundo, Estados Unidos, (Alemania bajo el régimen imperial) y las repúblicas americanas. Pero esta clasificación de Dicey no es completa, porque no comprende aquellos sistemas que, como el de Suiza, no encuadran en ninguna de las dos formas por él indicadas. Al ejecutivo chileno le faltaban algunos de los rasgos más distintivos del ejecutivo parlamentario típico, y ninguno de ellos puede descubrirse en el sistema colegiado de Suiza, que es una creación original de ese país. Empezaré por el tipo presidencial de la Constitución norteamericana, pues es la forma más simple.

(5) *Introduction à l'étude du Droit Constitutionnel*, (ed. franc., 1902), p. 385 (note III).



1330. 1º **Ejecutivo presidencial. Antecedentes ingleses.** — La monarquía absoluta ha sido, después del patriarcado, la forma de gobierno más antigua. Todo el poder político estaba concentrado en un jefe supremo sin limitaciones ni restricciones, tanto más cuanto que ese poder político considerábase de origen extra-humano, derivado de la gracia divina. El monarca, según la teoría legal, era representante directo y único de Dios en la nación o pueblo que gobernaba, y transmitía a sus sucesores el derecho al poder absoluto sin que para ello la nación o el pueblo fueran consultados, pues la teoría legal suponía de antemano el consentimiento de los súbditos. Estos debían conformarse con los designios de Dios que así lo disponían. El ejercicio del poder político, del gobierno, o si se quiere, el modo de ejercer ese poder y su extensión, dependían exclusivamente del libre arbitrio del jefe supremo, pues él era la única autoridad que estaba capacitada por la teoría legal para establecer y ordenar el régimen gubernamental. Podía delegar a funcionarios especiales el desempeño de tales o cuales magistraturas, pero a la vez se reservaba el derecho intangible de revocarles el mandato. Como se decía antes (y como todavía hoy se dice convencionalmente en el derecho público inglés) el monarca «es la fuente de toda autoridad y de todos los honores». Aunque estaba rodeado de un consejo privado, cuyos miembros el mismo monarca designaba, la influencia de éstos no tenía ninguna importancia, porque el jefe supremo, según la teoría legal, era sólo responsable de sus actos personales ante Dios, y, por lo tanto, su propia voluntad únicamente debía imperar: *quod princeps placuit*...

La religión contribuía en mucho, naturalmente, a acrecentar el poder monárquico absoluto, aún donde la monarquía fué electiva en su origen, como en Inglaterra⁶, al llegar a ser el monarca jefe o cabeza también de la Iglesia. Considerábasele, así, como investido de una doble dignidad, política y religiosa, por lo que su autoridad soberana era prácticamente robustecida y más extensas sus atribuciones.

Al describir tan brevemente la naturaleza de la monarquía absoluta no he pretendido sino presentarla en sus lineamientos generales, enunciando aquéllos que mejor pueden definirla; pero no hay que olvidar que tal forma de gobierno ha tenido sus características especiales en cada país y en cada época, y aún dentro de cada país

(6) C. Ellis Stevens, *Les sources de la Constitution des États-Unis* (ed. franc., París, 1897), p. 124.



y de cada época aquéllas han variado según la idiosincrasia de los individuos de una misma dinastía. Ningún ejemplo más interesante que Inglaterra para estudiar la evolución del gobierno monárquico absoluto, cuya historia se ha formado por transformaciones seculares desde sus orígenes más remotos.

1331. Conviene ahora saber cuál era la teoría y la práctica del gobierno monárquico en Inglaterra en la época en que los Estados Unidos se daban su Constitución nacional. Es necesario detenernos un poco en esa faz de la cuestión que estudiamos, porque, como se verá en seguida, la filiación exacta del ejecutivo presidencial va a darnosla una somera investigación de sus antecedentes ingleses.

En efecto; el autor que acabo de citar, Ellis Stevens, demuestra concluyentemente, en su precioso libro, que el ejecutivo organizado por la Convención de Filadelfia es, ni más ni menos, el monarca inglés de la época, que se llamaba Jorge III, y que Blackstone describía en sus famosos *Comentarios*. Esta es también la opinión de Bryce. ¿Qué era, pues, el poder monárquico inglés a fines del siglo XVIII?

En la época de la monarquía sajona el poder real no tenía el carácter absolutista que adquirió paulatinamente; en sí mismo no era un poder demasiado vigoroso, lo que dependía más vale del temperamento del monarca, cuya acción estaba en todo caso estrictamente limitada por la del *Witenagemot* (asamblea representativa o consejo de jefes) de origen teutónico, que ha sido la forma embrionaria del cuerpo legislativo inglés. El rey, desde los puntos de vista legal y práctico, no era más que el representante de su pueblo; su elección dependía de los *Witams* (miembros del *Witenagemot*), y éstos podían deponerlo.

Pero la conquista normanda trajo consigo un nuevo concepto de las prerrogativas reales, y si bien Guillermo el Conquistador — dice Stevens⁷ — pretendía reinar como sucesor legítimo de los monarcas sajones y se hizo elegir, a tal efecto por los *Witams*, su imperiosa voluntad creó e impuso una especie de despotismo, que se continuó, aunque con menos discernimiento, por el mismo Guillermo y sus sucesores inmediatos. Enrique I y Enrique II (fundador de la dinastía de los Plantagenets el segundo) consolidaron la obra de centralización administrativa y de acrecentamiento del poder personal del monarca. El rey Juan abusó tanto de las pre-

(7) Obra y ed. citadas, p. 130.



rrrogativas de la corona que ocasionó el levantamiento de los barones y el despertar de ciertas fuerzas democráticas en la Nación, donde se operaba ya una transformación importante en ese sentido por la fusión de sajones y normandos en un solo pueblo, unos y otros de sangre germánica. La reacción de los barones y su defensa armada de las libertades públicas frente al absolutismo de la Corona motivaron la sanción de la famosa Carta Magna (1215), que tiene, así, la índole de un contrato entre la corona y la Nación para limitar el ejercicio del poder real y preservar los esenciales derechos del pueblo.

1332. No obstante ésto, la Corona propendió a recuperar las facultades de que la Carta la había desposeído, y las frecuentes violaciones de esta última plantearon nuevamente la gran cuestión de los derechos y libertades populares. Muy posteriormente, el Parlamento hizo un esfuerzo supremo para imponer su valimiento, como órgano representativo de la Nación, cuando depuso a Ricardo II y elevó al trono, por ley, a la casa de Lancaster. Sobrevino la cruenta «guerra de las dos rosas» (1455-1485), en la que pereció la antigua nobleza y triunfó la casa o dinastía de York. Por consiguiente, el poderío de la Corona y el debilitamiento de los fueros y atribuciones del Parlamento fueron sus resultados, pues los vencidos habían encarnado principios políticos más liberales. «La reacción en favor del poder real, que, como hemos visto, tuvo nacimiento bajo la dinastía de York — afirma el autor citado⁸ — llegó a su punto culminante bajo los Tudors durante el reinado de Enrique VIII. En la época de la Reforma, Enrique poseía el poder civil casi absoluto, al que agregó la fuerza de su nueva situación de jefe de la Iglesia nacional, intentando de este modo fiscalizar el alma misma y la conciencia de sus súbditos». El Parlamento vio disminuída constantemente su autoridad y sus prestigios, desempeñando el papel muy subalterno de instrumento dócil para la arbitraria voluntad del rey. Eduardo VI y la reina Isabel, ésta principalmente, conservaron la suma de poderío personal que habían heredado. Pero cuando Jacobo I exageró el concepto del gobierno por la prerrogativa real, hasta el extremo de fundarlo en la teoría del derecho divino del monarca para ejercer una soberanía absoluta e irresponsable, concitó en contra suya una pujante oposición del Parlamento, que hizo explosión en el reinado de su hijo Carlos I. La larga lucha empeñada por éste con el Parla-

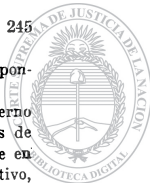
(8) Obra citada, p. 136.



mento en defensa del poder absoluto costó la vida (1649), y la república fué entonces proclamada, aunque sólo duró cuatro años. La restauración de los Estuardos con Carlos II, a quien sucedió Jacobo II, planteó otra vez el conflicto entre la prerrogativa real y los derechos del Parlamento como órgano representativo de la Nación. La revolución de 1688 dirimió ese secular conflicto en favor de las libertades públicas, y debe considerársela no como mero cambio de dinastía (deposición de Jacobo II por el Parlamento y elevación de Guillermo de Orange y Maria al trono), sino como un cambio fundamental en la estructura de la Constitución inglesa. El célebre *bill of rights*, que juraron observar religiosamente los nuevos soberanos, elevaba al Parlamento al rango de primer poder de la Nación, a la vez que debilitaba grandemente el poder personal del rey. Desde entonces la influencia de la Corona decayó poco a poco, mientras la del Parlamento llegó a su culminación. El consejo del rey, constituido por un grupo de sus íntimos antes de la revolución, adquirió después de ella aspecto bien diverso, y puede decirse que, cuando lord Sunderland sugirió a Guillermo de Orange la idea de integrar lo que empezó a llamarse *gabinete* con individuos del partido político que tuviera mayoría en la cámara de los comunes, el gobierno parlamentario nacía a la vida de las instituciones políticas (1693-96).

1333. Durante los reinados de los primeros *Jorges* — pertenecientes a la casa de Hannóver, que había sido llamada al trono por el « Acta de Establecimiento » (1701) — dos circunstancias puramente personales en aquéllos favorecieron el desarrollo de la influencia efectiva de los ministros en el gobierno de la Nación; esas dos circunstancias fueron: el desconocimiento del idioma nacional por Jorge I y el no haber podido adaptarse ninguno de los dos a las peculiaridades del ambiente inglés, por su educación y su temperamento germánicos. Véase cómo Stevens describe esa nueva situación política y gubernamental: « Bajo este nuevo sistema dice⁹ — el gobierno estaba administrado, en todas sus ramas, por ministros responsables ante el Parlamento por todos los actos de su política oficial, sin cuyo dictamen nada podía hacerse. Estos ministros podían derribarse por incapacidad o por un fracaso y ser acusados por crímenes políticos. Entregaban voluntariamente su dimisión cuando sus consejos encontraban oposición en la corona o se desaprobaban sus actos por el Parlamento. Con su gabinete

(9) Obra citada, ps. 140-41.



responsable « el rey no podía hacer mal », y era él mismo responsable ».

1334. Como se habrá advertido ya, la estructura del gobierno inglés fué substancialmente transformada durante los reinados de Jorge I y Jorge II. El nuevo sistema gubernamental definióse en el sentido de la preponderancia del Parlamento sobre el ejecutivo, y este poder pasó de manos del rey a las de su gabinete responsable. Uno de los grandes principios del gobierno parlamentario, que más tarde implicaría como condición fundamental la irresponsabilidad personal del monarca, esto es, el principio de que « el rey no puede hacer mal » (*the King can do no wrong*) empezó a considerarse entonces como una de las bases constitucionales más necesarias. En la época de los dos primeros monarcas de la casa de Hannover « el rey reinaba pero los ministros gobernaban ». El gobierno parlamentario estaba, pues, en acción. Desprendiéndose el rey de todo poder personal, las crisis políticas se solucionaban con un simple cambio de gabinete, sin necesidad de una revolución contra la corona como había ocurrido antes. El nuevo sistema fué aplicado y aceptado durante cuarenta y seis años (1714-60), destacándose en este período de tiempo las históricas figuras de Walpole y de Guillermo Pitt como jefes del gabinete. El concepto de la responsabilidad ministerial fué desenvolviéndose poco a poco en dicha época. Walpole contribuyó poderosamente a ello, no por sus doctrinas políticas, sino por su conducta pública. « La carrera de este hombre de Estado — observa A. Todd ¹⁰ — es notable porque suministra en su persona el primer ejemplo de elevación al rango de primer ministro de la corona y de pérdida de estas funciones, no por efecto de la voluntad personal del soberano, sino por la influencia del partido dominante en la cámara de los comunes ». Robert Walpole estuvo en el poder más de veinte años, y su influencia política derivábase del hecho de ejercer la dirección de su partido (el partido *whig* cuya doctrina fundamental era la limitación de las prerrogativas de la corona) con una habilidad que quizá no haya tenido ningún otro *leader* en Inglaterra. Según Carlyle (citado por Todd), Walpole tenía « las sólidas facultades de John Bull ». Su dominación casi absoluta sólo concluyó el día que el Parlamento le negó expresamente su confianza (1742), hecho que significaba consagrar la preponderancia de aquel cuerpo en el sistema constitucional inglés de esa época.

(10) *Our Parliamentary Government in England* (trad. de «La España Moderna», Madrid), t. I, p. 329.



Pitt (más tarde lord Chatham) tomó el poder y lo ejerció como *leader* de la mayoría de la cámara de los comunes, y su ministerio, que duró más de cinco años, « fué de los más populares y afortunados, tanto en el interior como en el exterior » ¹¹. Cuando subió al trono Jorge III en 1760, Pitt dirigía los destinos de la Nación, pero al año siguiente abandonó el poder por haber sido minada su influencia por lord Berthe, amigo y consejero personal de aquel soberano.

1335. Llegamos ahora a una época en la que las prácticas del gobierno parlamentario inglés sufren una brusca interrupción, y a los días en que los Estados Unidos elaboraban y sancionaban su Constitución federal.

Desde los primeros años de su reinado, Jorge III, aunque demasiado joven todavía para imponer su voluntad personal en el gobierno del país, se propuso ser, efectivamente, su propio ministerio. Tenía de sí mismo un concepto exagerado, era ambicioso, decidido y con un talento especial para la intriga. Durante su largo reinado (1760-811) hizo todo lo posible para jaquear y derribar los ministerios que no se sometían a sus personales designios.

Reacio a desempeñar el papel que le correspondía como rey constitucional, deseoso de tener en sus manos hasta los pequeños resortes de la administración, y dispuesto desde su advenimiento al trono a quebrar la influencia del partido liberal (*whig*), su propósito primordial fué siempre guiar la política de sus ministros y conceder a su agrado el patronato de la corona. Como dice Stevens — a quien es necesario seguir para conocer exacta y sintéticamente esta evolución del ejecutivo inglés — fué bajo el ministerio de lord North (1770-82) cuando Jorge III alcanzó el punto culminante de su poder personal. « Y es de notar — agrega el citado autor ¹² — que ese estado de cosas coincidía con la época de la guerra de América, que tuvo fin un poco antes de la creación de la Constitución de los Estados Unidos. El gobierno personal de este rey causó una impresión profunda en los americanos, y ha dejado huellas permanentes en las disposiciones constitucionales relativas al poder ejecutivo americano ». La influencia personal y directa de Jorge III en el gobierno y en la política inglesa de esa época llegó al extremo de que él afrontase y continuara la guerra con las colonias americanas no obstante la opinión contraria de sus

(11) Toood, ob. cit., t. I, p. 344.

(12) Obra citada, p. 144.



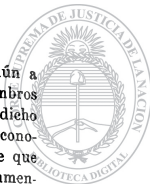
consejeros responsables, principalmente el propio lord North, quien había declarado en 1779 que «era su profunda convicción de tres años atrás la de que esta guerra tenía que concluir con la ruina del país y de su Majestad».

1336. Dedúcese, pues, de lo que acabo de explicar, que el ejecutivo inglés en la época de la elaboración de la Constitución norteamericana era de hecho un *poder personal*, esto es, investido en una sola persona (el rey) y ejercido según su solo arbitrio: el rey reinaba y gobernaba la Nación por sí mismo y ante sí mismo únicamente era responsable, vale decir, era prácticamente irresponsable. Véase en qué forma describía Blackstone, en su obra clásica, el poder ejecutivo inglés: «El poder ejecutivo supremo de la Gran Bretaña es otorgado por nuestras leyes a una sola persona, el rey o la reina... Su reino es declarado ser un *imperio* y su corona *imperial*, por diversos actos del Parlamento y particularmente por los estatutos 24 Hen. VIII, cap. 12, y 25 Hen. VIII, cap. 28, que establecen, al mismo tiempo, que el rey es el *jefe supremo* del reino tanto en materia civil como eclesiástica, y, por consiguiente, sin ningún superior sobre la tierra, independiente de todo otro hombre y exento de rendir cuenta a nadie»¹³.

Dejemos aquí el estudio del ejecutivo monárquico inglés de fines del siglo XVIII para examinar la doctrina constitucional de Estados Unidos sobre la presidencia republicana.

1337. El poder ejecutivo norteamericano. — No puede ponerse en duda que el ejecutivo instituido por la Convención de Filadelfia fué concebido a imagen y semejanza del tipo entonces existente en la madre patria. El monarca inglés fué el modelo para los padres de la Constitución de Estados Unidos, ya directamente, ya indirectamente a través de los gobernadores coloniales, representantes suyos en el suelo americano; pero no un monarca como Guillermo III, la reina Ana o los dos primeros Jorges, sino precisamente uno como Jorge III, uno como el que había sido descripto teóricamente por Blackstone. No puede decirse, empero, que los constituyentes de Filadelfia no conocieran el «gobierno de gabinete» (*cabinet government*), v. gr., el gobierno de un ministerio responsable ante la mayoría parlamentaria como el de Walpole o el de Pitt, ya mencionados. Según Bryce y otros autores, cuando en 1787 la Convención Constituyente estaba reunida en Fila-

(13) Blackstone, ob. y edic. cit., t. I, ps. 362 y 445.



delfia el sistema de gobierno de gabinete no había llegado aún a su madurez en Inglaterra; mas esto no prueba que los miembros de la Convención ignoraran los principios y las teorías de dicho sistema. El mismo Bryce¹⁴ recuerda que algunos de ellos conocían el mecanismo de tal sistema, aunque más adelante¹⁵ dice que los convencionales de Filadelfia no pudieron adoptar el parlamentarismo inglés porque no tenían noticia de su existencia. Hay, pues, una visible contradicción en las afirmaciones del reputado crítico, que pierden así positivo interés para el estudioso. Con más acierto que Bryce, Barthélemy pone en claro este punto, demostrando precisamente lo contrario de lo que aquél afirma. Dice Barthélemy¹⁶: «Si los constituyentes de Filadelfia no han establecido el régimen parlamentario es porque no lo han querido, no porque ellos lo ignoraran... Bryce muestra por varios ejemplos que aquél no era desconocido para la Convención de Filadelfia: Morris comparaba al Presidente con el primer ministro inglés; Roger Sherman declaraba que la Nación inglesa estaba, de hecho, gobernada por el consejo de gabinete, etc. El conocimiento del gobierno de gabinete y de sus reglas resulta también del hecho de que Hamilton expone en *El Federalista* los motivos que impidieron su adopción por los constituyentes. El creía que la responsabilidad de los ministros era incompatible con la responsabilidad del Presidente, y las experiencias francesas de 1884 y de 1871 han venido a confirmar la sagacidad profética de sus palabras».

1338. En el número LXX de *El Federalista*, en efecto, es donde Hamilton desarrolla magistralmente los principios fundamentales que la Convención de Filadelfia tuvo en mira al organizar el ejecutivo nacional, y es allí donde el gran estadista americano explica por qué aquella asamblea constituyente desechó el sistema de gobierno ministerial o parlamentario, adoptando en cambio el principio del poder personal del Presidente. El propósito dominante en la Convención de Filadelfia, a este respecto, era crear un ejecutivo vigoroso: «La energía en el ejecutivo — decía Hamilton — es una cualidad sobresaliente en la definición de un buen gobierno. Ella es esencial», etc. «No podrá negarse que la unidad conduce a la energía»... «Esta unidad — agregaba — puede ser destruída de dos modos: ya haciendo que el poder resida en

(14) Obra citada, t. I, p. 409, nota.

(15) Obra citada, t. I, p. 418.

(16) *Le rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes* (Paris, 1906), ps. 98-99.



dos o más magistrados de igual dignidad y autoridad, *o que resida ostensiblemente en un hombre, sujeto en todo o en parte al contrapeso y cooperación de otros en calidad de sus consejeros*». No podrá negarse que las palabras subrayadas de este pasaje de *El Federalista* revelan hasta la evidencia el conocimiento más completo del sistema ministerial o parlamentario; y no tan sólo de lo que ese sistema pudo ser en Inglaterra durante el reinado de los dos primeros miembros de la dinastía hannoveriana, sino también de lo que llegaría a ser en su perfeccionamiento ulterior.

Hablando más adelante sobre la inconveniencia de substituir la responsabilidad del jefe del Estado por la de un consejo (gabinete), añadía Hamilton¹⁷: «Pero en una república, donde cada magistrado debe ser personalmente responsable por su comportamiento en el empleo, la razón que en la Constitución británica dicta la conveniencia de un consejo no solamente cesa de aplicarse sino que se vuelve contra la institución. En la monarquía de la Gran Bretaña proporciona (el consejo) un substituto para la prohibida responsabilidad del primer magistrado (el rey), que sirve en algún grado como un rehén a la justicia nacional por su buen comportamiento. En la República americana serviría para destruir o para disminuir grandemente la responsabilidad buscada y necesaria del primer magistrado mismo».

1339. Por todo esto, un excelente autor, Gamaliel Bradford¹⁸, demuestra que los constituyentes de Filadelfia conocían el gobierno parlamentario, mas ellos creyeron, como después Bagehot, que era incompatible con las instituciones americanas. Pero debo agregar a esta demostración algo más todavía, y es el interesante resumen que ha hecho Curtis de los debates habido en la Convención sobre si debía haber o no un consejo o gabinete que rodeara y controlara al Presidente. Permítame el lector, pues, una trascripción más. Dice Curtis en su notable obra¹⁹: «La cuestión sobre si la persona en quien residiría el poder ejecutivo lo había de ejercer con o sin el auxilio o «control» de algún consejo de Estado, se había presentado en diversas ocasiones... No habiendo semejante plan recibido la sanción de la Convención, el proyecto de Constitución presentado por la comisión de detalle no contenía, por consiguiente, disposición alguna sobre esto. Fué ulteriormente considerado y

(17) *The Federalist*, n° 70 (edit. H. Cabot Lodge), p. 443.

(18) *Congress and the Cabinet*, en «Annals of the American Academy of Political and Social Science», noviembre de 1891, p. 4.

(19) *Hist. de la Constit. de EE. UU.* (trad. esp.), ps. 363-64.



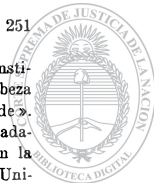
recibió la recomendación de una comisión; pero la gran comisión a la que se encargó el arreglo del cargo ejecutivo lo substituyó por una disposición diferente, que daba al Presidente facultad « para requerir la opinión por escrito del principal funcionario de cada uno de los departamentos del ejecutivo sobre todo lo que tenga relación con los deberes de sus respectivos empleos ». Los amigos de un consejo (Mason, Franklin, Wilson, Dickinson y Madison) miraban este arreglo del cargo ejecutivo, especialmente con respecto a la facultad de hacer nombramientos, como enteramente defectuoso. Pero la razón en que lo fundaba la gran comisión, y por la que fué desechado el plan de un consejo de Estado, *era que el Presidente de los Estados Unidos, que se asemejaba al ejecutivo de los gobiernos mixtos de la forma monárquica, sería personalmente responsable por su conducta oficial, y que la Constitución nada haría para disminuir esa responsabilidad ni aún en apariencia*.

1340. La responsabilidad personal del Presidente era consecuencia obvia de que al ejecutivo se le daba el carácter de *poder unipersonal*, y entonces el Consejo de Estado o gabinete, como órgano ejecutivo del gobierno, estaba de más: las facultades que a aquél le confiriese la Constitución — agrega Curtis — « debían ser ejercidas por él, y cada acto oficial debía ser cumplido como suyo propio ».

Mr. Randolph, Gobernador de Virginia y una de las figuras prominentes de la Convención, se opuso enérgicamente al principio de la unipersonalidad del ejecutivo federal, lo que consideraba como « el feto de la monarquía ». Pensaba que el temperamento del pueblo americano requería una forma de gobierno diferente a aquélla, y que las primordiales condiciones del departamento ejecutivo, vigor, prontitud en la acción y responsabilidad, podían muy bien asegurarse adoptando el principio de la pluripersonalidad, que a la vez consolidaría su independencia²⁰.

1341. Roger Sherman, por su parte, sostenía que el ejecutivo no debería ser más que un órgano adecuado para cumplir y poner en acción la voluntad de la Legislatura, designado por ella y ante ella responsable. La Legislatura, en su concepto, debía ser « la depositaria de la suprema voluntad de la sociedad »; la independencia del ejecutivo respecto de aquélla era la verdadera esencia de la tiranía. Según Sherman, la Legislatura era el mejor juez de los asuntos que deberían encomendarse al departamento ejecutivo.

(20) Watson, ob. cit., vol. I, p. 857.



y, por consiguiente, del número de miembros que debería constituirlo; la Legislatura tenía que ser considerada como la cabeza representativa del cuerpo político: «ella piensa, manda y decide». El profesor Woodburn, en su excelente libro²¹, observa acertadamente que «si las opiniones expresadas por Roger Sherman en la Convención Constituyente hubieran prevalecido, los Estados Unidos tendrían ahora el sistema inglés del ministerio responsable. Sherman concebía al ejecutivo no como unipersonal, sino como pluripersonal — como un comité ejecutivo para el manejo de los asuntos que se le determinaban — nombrado y removible por el Congreso. Esto habría hecho del Congreso el poder supremo y responsable ante la Nación. Habría unido estrechamente el poder y la responsabilidad del ejecutivo y del legislativo en un solo cuerpo. Habría concentrado los poderes del gobierno en vez de separarlos, y, de acuerdo con tal arreglo, habríase desarrollado en América, sin duda, algo parecido al gabinete inglés».

Como acaba de verse, el profesor Woodburn asigna al concepto de Sherman sobre departamento ejecutivo la misma significación y trascendencia que le atribuye Barthélemy. Pero la mayor parte de los convencionales de Filadelfia — la gran mayoría de ellos — tenían en mira, ante todo, crear un *poder* ejecutivo fuerte y concentrado. «Una cosa sobre todas es evidente y verdadera — dice Watson²² — y es que los autores de la Constitución se propusieron hacer del ejecutivo la rama fuerte del gobierno. Ellos habían nacido y sido educados bajo el poder de un rey — aunque pretendían que era tiránico al desacatarlo y rebelarse contra él — pero creían en la *autoridad* y en la responsabilidad centralizadas; y su designio, al crear el departamento ejecutivo, fué conferirle gran potestad. Tal cosa resulta, como ya lo hemos dicho, del hecho de que la Convención se rehusó a establecer un consejo consultivo para el ejecutivo, porque entendió que éste debía ser el poder dirigente de la Nación»²³.

1342. La Convención de Filadelfia expresó su concepto del ejecutivo unipersonal y lo tradujo fielmente en la sección 1ª del artículo II de la Constitución, al decir que «el poder ejecutivo será investido en un Presidente de los Estados Unidos de América».

(21) *The American Republic and its Government* (1906), p. 98.

(22) Obra citada, vol. I, p. 854.

(23) Solamente tres estados—New York, Delaware y Maryland—votaron contra la unipersonalidad del poder ejecutivo; siete por la afirmativa.

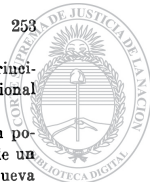


La Constitución no menciona al gabinete en ninguna de sus cláusulas, lo que hace decir a Burgess²⁴ que aquél « es una asociación puramente voluntaria, extralegal, de los jefes de los departamentos con el Presidente, y de la que éste puede dispensarse cuando le acomode y cuyos acuerdos no tienen para él fuerza legal ninguna. Los jefes forman — agrega — un consejo privado, pero no un ministerio ».

Los constituyentes de 1787 no se imaginaron, con todo, que la evolución política nacional robusteciera al poder ejecutivo aún más de lo que ellos desearon. Quisieron no sólo asegurar la independencia del ejecutivo respecto de los otros dos poderes, sino también libertarlo de la presión que sobre él podrían ejercer las masas populares. « No creían mucho en la democracia, ni aún los más demócratas de ellos » — observan dos reputados autores²⁵. « Desearon tan ansiosamente impedir que el Presidente llegara a depender de las masas como que se transformara a sí mismo en un monarca. Por esto fué que rechazaron el plan de hacerlo elegir directamente por el pueblo, instituyendo la elección indirecta por medio de electores presidenciales ». Con análogos propósitos, en vez de hacer directamente responsable al Presidente ante el pueblo, prescribieron en la Constitución la responsabilidad ante el Congreso, mediante el juicio político (*impeachment*). Ha resultado, sin embargo, que el ejecutivo es en realidad elegido *por el pueblo*, como se demostrará después, porque la función del colegio electoral creado por la Constitución es, desde la elección de John Adams en 1796, una función puramente mecánica, a causa de que los electores se consideran obligados imperativamente a votar por el candidato que proclama su respectivo partido y con cuyo nombre se afronta la campaña presidencial. Es un compromiso de honor, que el elector no puede violar sin cometer una grave infidencia política ante el partido que lo honró con su confianza. Ha resultado también, en opinión de algunos autores, que la responsabilidad del Presidente ante el Congreso no tiene toda la eficiencia que los constituyentes de Filadelfia se propusieron lograr: 1º porque el juicio político es una máquina demasiado complicada para ser puesta en movimiento con justa facilidad (2/3 de votos de cada cámara), e innocua respecto del Presidente, como lo comprueba el grave caso de Johnson y otros más; 2º porque siendo en realidad elegido directamente por el pue-

(24) *Political Science and Const. Law* (trad. esp.), t. II, p. 292.

(25) J. Macy and J. Gannaway, *Comparative free Government* (1915), p. 44.



blo el Presidente cree deber cuenta de sus actos al pueblo principalmente²⁶, pero éste no dispone de procedimiento constitucional alguno para deponerlo si ha perdido su adhesión.

1343. «La intención clarísima de hacer del Presidente un poder ejecutivo unipersonal, libre de toda fiscalización por parte de su gabinete o un consejo — observa Stevens²⁷ — resalta con nueva evidencia de la ley de 1789 que creó los ministerios del gabinete o «jefes de los departamentos ejecutivos». Esta ley determina, por ejemplo, que el secretario de Estado «dirigirá los negocios de este departamento (los negocios extranjeros) de la manera que regule el Presidente de los Estados Unidos, por medio de sus órdenes y sus instrucciones». El mismo principio se aplica a los jefes de los restantes departamentos ministeriales. Los ministros, de esta suerte, están destinados en el mismo instrumento que los creó para ser simples agentes del poder ejecutivo y para cumplir su voluntad más bien que la propia; es decir, que ocupan respecto del Presidente la misma posición que lord North respecto de Jorge III». Teniendo lo que llamamos ministerio una posición tan limitada en

(26) Ningún Presidente ha exagerado más este concepto que Jackson, «quien se consideraba a sí mismo como el representante del pueblo, y sostuvo las facultades del ejecutivo contra la Legislatura y el poder judicial en una forma como nunca lo había sido». (C. E. Merriam, *A History of American political theories* (1915), p. 179). En su discurso del jubileo de la Constitución, John Quincy Adams se expresaba así: «Quizás no se ha notado bastante que, según la Constitución de Estados Unidos, los poderes del departamento ejecutivo, que están formal y expresamente concentrados en una sola persona, son mucho más extensos y más complicados que los del departamento legislativo. Los términos de la Constitución, relativos a la autoridad legislativa, son los siguientes: «Todos los poderes legislativos aquí concedidos (herein granted) serán investidos en un Congreso de los Estados Unidos, que consistirá de un senado y una cámara de representantes»; mientras que en los términos relativos a la autoridad ejecutiva no se implican restricciones ni reservas: «El poder ejecutivo será investido en un Presidente de los Estados Unidos de América»... Aunque éste es un argumento especioso, porque olvida los poderes implícitos del Congreso, es interesante como interpretación constitucional de un Presidente norteamericano que no exageró, sin duda, sus atribuciones legales. J. W. Andrews, en su *Handbook of the Constitution of the U. S.*, p. 168, parece sugerir una idea algo semejante a aquélla, cuando dice: «El poder ejecutivo «será investido», vale decir, es investido. El Presidente debidamente elegido tiene el poder por la Constitución, sin necesidad de una ley que se lo confiera. El poder está investido en el Presidente sólo; no en él y su gabinete. El poder ejecutivo no está definido por la Constitución. Cualquiera que éste sea está confiado al Presidente».

(27) Obra citada, p. 171.



el organismo gubernamental americano, según su teoría más auténtica — como es la que forman los debates de la Convención de 1787, los clásicos y contemporáneos comentarios de *El Federalista*, el espíritu y la letra misma de la citada ley de 1789 — no causa asombro alguno que, por ejemplo, Jefferson realizara los actos tal vez más importantes de su administración (la compra de Louisiana y el rechazo del tratado concluido por Monröe y Pickney en 1806) sin consultar con sus consejeros oficiales; o que Lincoln decidiera y redactara su histórica proclama sobre la emancipación de los negros sin recabar previamente la conformidad de sus ministros²⁸.

1344. Explicados los antecedentes que preceden, sobrado sería insistir en demostrar todavía más ampliamente que el propósito de los convencionales de Filadelfia fué crear un poder ejecutivo enérgico e independiente del cuerpo legislativo, aunque responsable ante el mismo mediante el juicio político. Tales características esenciales del ejecutivo norteamericano fueron, empero, sabiamente atenuadas por la Convención, por cuanto confirió al Congreso los poderes más eminentes de la soberanía nacional y los atributos necesarios para asegurarse por sí mismo un funcionamiento autónomo e ininterrumpido. Esta posición constitucional del Congreso de Estados Unidos con respecto al ejecutivo ha servido, sin duda alguna, para que en ese país se mantenga el equilibrio de los dos poderes políticos en una forma conveniente, lo que nosotros no hemos podido lograr, como ya se ha constatado varias veces.

1345. Story, que justamente es considerado como el expositor más autorizado del criterio interpretativo clásico de los principios constitucionales, dice sobre este punto²⁹: « Cuando hablamos de la separación de los tres grandes departamentos del gobierno y sostenemos que esta separación es indispensable a la libertad del pueblo, entendemos esta máxima en el sentido limitado y no queremos afirmar, al decirlo, que ellos deben estar enteramente separados y ser distintos sin el menor vínculo de unión o de dependencia uno con otro. Nuestro verdadero sentimiento es, que la totalidad de los poderes de uno de estos departamentos no debe ser confiada a las mismas manos que poseen la totalidad de los poderes de otro departamento. Esta confusión sería subversiva de los principios de una Constitución libre ». Es lo que quisieron imposibilitar los

(28) W. B. Lawrence, en *North American Review* (nov. de 1880, p. 394), cit. por Stevens, y éste mismo, en la larga nota (3) a las págs. 179-81 de su obra ya citada.

(29) Ob. y ed. cit., t. I, ps. 386, 270.



convencionales de Filadelfia, dando al Congreso una adecuada autonomía funcional frente al ejecutivo; y es eso, precisamente, lo que ha sucedido entre nosotros por haber la Constitución supeditado al Congreso a la casi omnipotencia del Presidente. Los Estados Unidos tienen un ejecutivo unipersonal vigoroso, como lo pretendieron los padres de la Constitución, pero tienen asimismo un poder legislativo de verdad.

1346. Las demás características del ejecutivo presidencial norteamericano son por todos conocidas. El presidente es elegido para un período de cuatro años y puede ser reelecto cuantas veces lo desee el pueblo, aunque una práctica ininterrumpida, iniciada por Washington al rehusar una tercera presidencia, ha consagrado el principio de que sólo puede ser reelecto una vez. La responsabilidad del Presidente ante el Congreso verificase, como ya se ha dicho, por medio del juicio político, que es un gran proceso público comenzado por la cámara de representantes con dos tercios de votos de sus miembros presentes y sustanciado por el senado con igual mayoría de votos. El texto constitucional correspondiente dice que «el Presidente, el Vicepresidente y todos los empleados civiles de los Estados Unidos, serán separados de sus cargos cuando sean acusados en juicio político (*impeachment*) y convictos de traición, cohecho, u otros graves crímenes y delitos» (*misdeemeanurs*, mala conducta) ³⁰.

1347. Los poderes del Presidente — que serán estudiados en detalle al compararlos con los de nuestro ejecutivo, en el capítulo subsiguiente — son considerables por su importancia y su extensión. Basta decir ahora que tales poderes del Presidente norteamericano son idénticos, según Stevens y otros autores, a los que históricamente poseía el ejecutivo de la nación inglesa ³¹. Esto se desprende con toda claridad de un atento examen comparativo. En lo que concierne a las relaciones con el poder legislativo, tales como existían en la época de la formación constitucional americana; en

(30) Const. de EE. UU., art. II, secc. 4°.

(31) «Como la función presidencial — agrega Stevens — deriva indirectamente de la antigua realeza por las funciones de los antiguos gobernadores, y también directamente, apenas si hay motivo de admirarse, considerando las circunstancias contemporáneas en Inglaterra y en América, de que esta función llegara a ser lo que es, la de un poder ejecutivo independiente del legislativo, dueño de su propio gabinete, y el verdadero administrador de la Nación; en una palabra, de que se acerque mucho más al tipo de la antigua realeza, a no ser en la pompa y las formas exteriores, que la tan debilitada realeza moderna de Inglaterra». Ob. cit., p. 153.



lo tocante al manejo de la política exterior (el rey, al decir de Blackstone, debe ser el solo representante de su pueblo) y a las funciones diplomáticas de enviar y recibir embajadores y otros ministros plenipotenciarios; en lo que respecta al comando supremo de las fuerzas militares y navales de la Nación; en lo perteneciente al gobierno y administración interior; en lo que atañe a la prerrogativa regia de perdonar a los que han cometido delitos contra las leyes y la paz social, prerrogativa que tiene su origen en la teoría de que el rey es la fuente de toda justicia; en una palabra, en todo lo que caracteriza a la función constitucional del Presidente norteamericano se comprueba la exactitud del parangón que de él se ha hecho con el monarca inglés de 1787.

Felizmente — creo necesario repetirlo al terminar este párrafo — los convencionales de Filadelfia aseguraron al Congreso una autonomía funcional suficiente para imposibilitar los excesos del poder presidencial en mengua de las libertades públicas y de los fueros y atribuciones de los otros poderes constituidos. Y en fin, la limitación del mandato a un período de cuatro años — u ocho a lo sumo, — la exigencia de que para llegar a tan alta magistratura es preciso reunir cualidades eminentes, el contralor de una opinión pública inteligente y capaz, el sentimiento congénito de respeto a la ley que distingue a los pueblos anglosajones, la tradicional veneración que los mismos tienen por la fuerza ideal del derecho y de la justicia, así como su repugnancia por la dictadura y el personalismo; todo eso ha contribuído en el curso de un siglo y medio de vida institucional ejemplar para que el poder personal del Presidente — salvo en la época crítica de la guerra civil — se haya desenvuelto dentro de las formas y de las previsiones constitucionales.

Dejando para un capítulo aparte el estudio de la organización del poder ejecutivo argentino, como corresponde, paso ahora al ejecutivo parlamentario, que es el segundo tipo de la clasificación antes hecha.

1348. 2º Ejecutivo parlamentario.—A pesar de que han transcurrido ya muchos años desde que Bagehot escribió su obra clásica sobre la Constitución de Inglaterra, serán siempre exactas estas palabras con que comienza su capítulo segundo: « El gobierno de gabinete es una cosa rara, porque necesita un gran número de condiciones previas. Exige la coexistencia en una Nación de varios caracteres que no se encuentran frecuentemente en el mundo, y



cuyo análisis debería hacerse con algún mayor cuidado del que suele emplearse». Es, en efecto, un sistema bastante complicado, si se lo considera desde un punto de vista teórico y más aún, desde un punto de vista práctico. El mismo nombre que se le ha dado esboza la definición del sistema: es el gobierno del Parlamento por medio del gabinete o ministerio ejecutivo que aquél crea. No existe, pues, en este sistema, separación real de los poderes legislativo y ejecutivo, sino que, como afirmaba Bagehot³², hay entre ambos «una estrecha unión, una fusión casi completa». «El rasgo especial que lo caracteriza — agrega — es que el gabinete debe ser elegido por el cuerpo legislativo de entre las personas de su agrado y que tienen su confianza. Naturalmente, la elección se inclina hacia sus propios miembros, pero no hay en esto un principio exclusivo». Esmein³³ niega que este concepto del publicista inglés sea exacto, y dice que encierra un error jurídico, una exageración de lenguaje. «La cámara — observa Esmein — no elige al gabinete, el cual obtiene, en derecho, sus poderes del jefe del Estado. A lo más, tiene ella, a este respecto, un derecho de presentación indirecta y tácita; o mejor, ella no designa los ministros ni por elección ni por presentación, ella los designa por un modo que no tiene nada de jurídico: por vía de selección natural».

La pretendida rectificación de Esmein es completamente errónea, porque según la teoría jurídica y la práctica inquebrantable en los países que tienen adoptado el gobierno parlamentario, el jefe del Estado, al designar los ministros, *debe* someterse necesariamente a las indicaciones de la mayoría parlamentaria. En la designación del ministerio — mejor dicho, en la designación del primer ministro solamente, porque a éste corresponde de modo exclusivo «formar gabinete» — el jefe del Estado no tiene voluntad, no tiene función activa alguna, como tampoco en los demás actos del poder ejecutivo, que es el gabinete.

El jefe de Estado (rey o Presidente) no ejerce el poder ejecutivo porque la Constitución lo declara *irresponsable*³⁴. Esta irres-

(32) *The English Constitution*, cap. I.

(33) *Éléments de Droit Constitutionnel* (1906), p. 119.

(34) El principio de la irresponsabilidad del jefe del Estado no tiene excepción alguna en la teoría ni en la práctica del régimen parlamentario. Adquirió consistencia en Inglaterra desde el momento en que se estableció la monarquía absoluta, y lo confirmó aun más la regla de la responsabilidad ministerial. Todas las monarquías constitucionales de Europa están basadas en ese mismo principio. Holanda, p. ej.: «El rey es inviolable; los ministros



ponsabilidad del jefe del Estado es el primer y más fundamental principio del régimen parlamentario, pues cuando aquél es responsable, ante el cuerpo legislativo o ante el pueblo directamente, el ejecutivo es presidencial, como en Estados Unidos y en las demás repúblicas americanas.

1349. Para poder compenetrarse bien de la teoría y del funcionamiento del régimen parlamentario, es preciso tener presentes las circunstancias históricas que lo engendraron. Nació en Inglaterra, como queda dicho, en consecuencia de luchas seculares entre el poder absoluto de la corona y los representantes de la Nación, cuyos propósitos (los de estos últimos) eran orientados en el sentido de obtener la mayor suma de libertad civil y política para el pueblo inglés. El antiguo axioma, ya recordado antes, de que el rey no puede obrar mal (*the King can do not wrong*) significaba la irresponsabilidad y la inviolabilidad del monarca; pero su poder personal, el gobierno por prerrogativa hereditaria, era, y lo sería siempre, inconciliable con los principios y finalidades del sistema representativo como instrumento de la voluntad popular. O el Parlamento primaba sobre el poder real y se aseguraba así el logro definitivo de aquellos principios y finalidades, o el poder real primaba sobre el Parlamento y se afianzaba el absolutismo de la corona. En tales términos estuvo planteado el conflicto durante siglos enteros. He ahí el origen verdadero del gobierno parlamentario.

son responsables» (Const., art. 45). España: «La persona del rey es sagrada e inviolable. Los ministros son responsables. Ninguna orden del rey puede ejecutarse si no es refrendada por un ministro que, por esto mismo, asume la responsabilidad» (Const., arts. 48 y 49). En Francia, la ley constitucional sobre organización de los poderes públicos, del 25 de febrero de 1875, dispone: «Los ministros son solidariamente responsables ante las cámaras de la política general del gobierno, e individualmente de sus actos personales. El Presidente de la República no es responsable sino en el caso de alta traición» (art. 6). La Constitución chilena, que según se verá más adelante autorizaba un parlamentarismo híbrido, decía: «El Presidente de la República puede ser acusado sólo en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia, por todos los actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución. Las fórmulas para la acusación del Presidente de la República serán las de los arts. 84 hasta el 91 inclusive» (art. 74). En el dominio del Canadá y en la Confederación Australiana, que tienen gobierno parlamentario, el Gobernador general, nombrado por la Corona británica, solamente es responsable ante ésta, no ante los cuerpos legislativos de dichas colonias autónomas. Esta responsabilidad local incumbe a los respectivos gabinetes.



El pueblo inglés, con ese admirable genio político que lo caracteriza, entendió que eran dos métodos de gobierno y de política diametralmente contrarios los que se disputaban su preferencia: el gobierno y la política personal de un monarca irresponsable o el gobierno y la política por sus agentes representativos. El dilema que se le presentaba en términos irreductibles era éste: revolución de hecho, suprimiendo totalmente la monarquía como institución de su derecho público y entregando el poder ejecutivo a funcionarios responsables ante el Parlamento y amovibles por el mismo; o evolución progresiva — revolución pacífica — conservando «el rey sólo para reinar» y entregando aquel poder a los *leaders* de la opinión pública representada en el Parlamento. El pueblo inglés optó por este segundo arbitrio, más seguro y más práctico en su concepto, más conforme a la vez con su culto por la tradición que había consagrado la institución monárquica desde los primeros días de la existencia nacional.

Abatido el poder de la corona a partir del memorable cambio de monarquía que el Parlamento efectuó en 1688, cuando depuso a los estuardos y llamó al trono a Guillermo y María; afianzaba paulatinamente la primacía de los representantes de la Nación hasta culminar en las censuras que en 1741 ocasionaron la caída del gabinete Walpole; desarrollada completamente la cultura política del pueblo inglés, nació así, con naturalidad, el régimen parlamentario, como producto espontáneo de una grandiosa y lenta evolución institucional. Dice bien Gneist cuando afirma que «el régimen parlamentario es un estado de hecho».

1350. Como decía más arriba, los ministros, que constituyen el órgano gubernamental llamado «gabinete» y que ejercen el poder ejecutivo, son, en este sistema, designados realmente por el Parlamento. Las constituciones de los diversos países europeos dicen que el jefe del Estado, rey o Presidente, nombra y remueve a los ministros, pero ésto tiene un valor entendido en la teoría y en la práctica del sistema. «El Parlamento — observa un autor que ha estudiado muy bien este sistema³⁵ — puede ser considerado como quien nombra los ministros, porque en el hecho es él, la mayoría de sus miembros, quien, por lo mismo que les acuerda su confianza, designa los hombres que deben ser llamados a las funciones ministeriales; el Parlamento puede ser considerado como

(35) X. S. Combotheca, *Essai sur le Régime Parlementaire*, p. 65.



quien posee el poder de removerlos, porque un voto de censura de su parte obliga al gabinete a retirarse».

Esmein mismo, que se esfuerza en sostener, como se ha visto ya, que el gabinete no es elegido ni indirectamente por el Parlamento en este sistema de gobierno, acepta, empero, que la facultad del jefe del Estado para nombrar los ministros «se encuentra restringida por una serie de reglas y condiciones, a las cuales debe subordinarse, y que constituyen la esencia del gobierno parlamentario»³⁶. He aquí las principales:

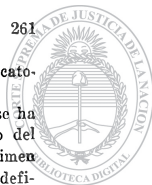
1351. 1° Los ministros deben ser tomados del partido que tiene mayoría en el Parlamento, o al menos en la cámara popular. Esto es una necesaria consecuencia de que el gabinete y cada uno de sus miembros son responsables de todos sus actos ante esta cámara. Por lo demás, aunque no es una regla legal ni una condición siempre observada pero que está implicada en la lógica del gobierno parlamentario, los ministros deben ser miembros del Parlamento; pues, ordinariamente, son los jefes de la mayoría en las cámaras y especialmente en la cámara popular o de diputados los llamados a ocupar los ministerios.

2° El gabinete debe ser *homogéneo*, porque actúa como un sólo cuerpo, solidario en todas sus partes, para decidir y realizar los actos gubernamentales. Para lograr esta homogeneidad del gabinete, el que ha de presidirlo, dispone de entera libertad en cuanto a su formación, ajustándose, naturalmente, a la voluntad y a la orientación política de la mayoría parlamentaria.

3° Los ministros son *solidariamente responsables* de la política del gobierno ante las cámaras. Tienen también una responsabilidad política *individual* ante las mismas, cuando se trate de un acto que no interesa más que a un departamento ministerial determinado y ha sido propuesto a la firma del jefe del Estado por tal ministro exclusivamente. La consecuencia fundamental de este principio de la responsabilidad política del gabinete y de cada uno de sus miembros, es que ellos o uno de ellos deben retirarse del poder cuando no cuentan con una mayoría parlamentaria que los apoye y apruebe sus actos³⁷, salvo el caso especial — muy raro contem-

(36) Obra y lugar citados.

(37) «El gabinete debe comprender el pensamiento de la cámara con sólo una media palabra». H. Hervieu, *Les Ministres*, etc., p. 657; J. E. Jiménez de Aréchaga, *La Extensión democrática y el Régimen parlamentario*, p. 253; Esmein, ob. cit.



poráneamente — de disolución de la cámara popular y convocatoria a nuevas elecciones legislativas.

1352. Una vez organizado el gabinete, éste es, según ya se ha dicho, el órgano gubernamental que ejerce el poder ejecutivo del Estado mientras lo sostiene la mayoría parlamentaria. El régimen parlamentario es, así, « el gobierno de partido » por propia definición. El jefe del Estado, como funcionario del gobierno y de la administración, es nada; y es nada porque la Constitución lo hace irresponsable. « La irresponsabilidad del jefe del Estado — dice Combotheca ³⁸ — es de la esencia misma del régimen parlamentario... Si él fuera responsable resultaría fatalmente que no podría concretarse al papel que hemos descripto, y el régimen parlamentario no podría funcionar » ³⁹.

Algunos autores, viéndose forzados a aceptar que en el régimen parlamentario el jefe del Estado no es el depositario del poder ejecutivo, intentan sostener que es, por lo menos, parte integrante de este poder, porque, arguyen, la firma del jefe del Estado es necesaria para dar validez a los actos del gabinete. Este propósito de atribuir al jefe del Estado en el régimen parlamentario otra función que no sea la de desempeñar un papel puramente decorativo — como es el que le corresponde — este propósito, decía, no tiene ningún fundamento ni en la teoría ni en la práctica de aquel régimen gubernamental. Si el gabinete es apoyado por la mayoría de la cámara popular nada puede conseguir el jefe del Estado oponiéndose a las determinaciones que aquél haya tomado bajo su exclusiva responsabilidad. Como decía con fina ironía un Presidente de Francia, M. Casimir Périer, el jefe del Estado, en el régimen parlamentario, « puede válidamente poner su firma al lado de otra, si se la piden; pero, salvo su dimisión, todo lo que él sólo puede firmar no constituye más que un autógrafo de colección ».

1353. Observan otros autores, empeñados también en magnificar el papel del jefe del Estado en el gobierno parlamentario, que la Constitución confiere a aquél la importantísima facultad de

(38) Obra citada, p. 58.

(39) Estas últimas palabras parecerían especialmente escritas para los que entre nosotros han sostenido — muy ligeramente sin duda — que podríamos los argentinos practicar el gobierno parlamentario sin necesidad de modificar la Constitución, no obstante que ella establece con toda nitidez la responsabilidad política del Presidente de la República. Tal tesis, absurda y despresagiada, ni merece siquiera los honores de la discusión por estar basada en un error evidente.



disolver la cámara popular para consultar directamente al electorado cuando ocurre, entre ella y el gabinete, un grave conflicto que no tiene otra solución. Pero, la verdad, es que el jefe del Estado no puede ejercer esa facultad si no se la aconseja un gabinete que tome sobre sí la responsabilidad consiguiente ante las cámaras y ante el país⁴⁰; de lo cual se deduce que ésta, como las demás atribuciones que los textos constitucionales nominalmente encomiendan al jefe del Estado, corresponden de hecho y de pleno derecho al gabinete únicamente. Los textos constitucionales, creo haberlo dicho ya, tienen un valor entendido en la teoría y en la práctica del régimen parlamentario: confieren grandes poderes al rey o al Presidente de la República, el derecho de disolución, por ejemplo, pero ninguno de esos poderes, ninguno de esos derechos, puede ser ejercido personalmente ni mandado cumplir por el jefe del Estado, sino por el gabinete bajo su responsabilidad exclusiva.

La facultad de disolver las cámaras es inherente al gobierno parlamentario; está en su esencia y es una de las condiciones necesarias para que pueda funcionar debidamente. Sin que exista el derecho de disolución sólo puede haber parlamentarismo híbrido. Esmein, dice que el derecho de disolución es natural, legítimo y necesario; es simplemente, agrega, la garantía de una suficiente separación de los poderes⁴¹. Por mi parte, creo que el derecho de disolución, si bien está en la naturaleza misma del gobierno parlamentario, como ya lo he expresado, importa, precisamente la más completa negación de aquel clásico principio. Bagehot⁴² hace notar que el gabinete que disuelve la cámara popular «es como una criatura que tiene el poder de aniquilar a sus creadores, un poder ejecutivo que puede aniquilar al legislativo, a la vez que un poder ejecutivo elegido por el legislativo, y aunque de éste proviene puede ejercer sobre él una acción destructiva».

1354. ¿Qué papel desempeña, pues, el jefe del Estado en el régimen parlamentario? La famosa expresión de Thiers, de que «el rey reina pero no gobierna», pone de relieve con toda exactitud ese papel. El monarca inglés y los demás «reyes constitucionales» que aún subsisten, son simples piezas arqueológicas en el museo político del mundo... Del mismo género es el Presidente francés. Como lo consigna Combothecrea⁴³, sería más conforme a la

(40) Esmein, ob. cit., p. 123.

(41) Obras y lugar citados.

(42) Obra citada, cap. II.

(43) Obra citada, p. 60.



realidad decir que los ministros poseen todas las atribuciones del poder ejecutivo, y las ejercen a condición de que la firma del rey o Presidente sea puesta al pie de todo acto sin entrañar para él ninguna responsabilidad, la cual responsabilidad no pertenece más que a los ministros». Burgess, refiriéndose especialmente al gobierno parlamentario inglés, dice que «el gabinete puede pedir al monarca reinante todo el poder de la corona, y el monarca *debe* conferírsele»⁴⁴. Su papel es pasivo siempre.

La monarquía constitucional, aunque sea todavía conservada por naciones que, como Inglaterra, han completado su desarrollo democrático, es una institución ilógica y repugnante al criterio moderno del gobierno representativo. Es una institución arcaica y absurda, cuyos días están ahora contados, porque el espíritu democrático que inspira la política moderna la ha descalificado ya para siempre. Ha encontrado su último reducto en el gobierno parlamentario, pero el ejemplo de Francia demuestra que un funcionario electivo y temporal puede muy bien desempeñar el papel pasivo que incumbe a los reyes constitucionales⁴⁵. La monarquía mantenía aún su brillo y sus prestigios de antaño en los imperios centrales de Europa — Alemania y Austria-Hungría — porque allí el poder de la corona era un verdadero poder político, el ejecutivo del Estado, cuya acción gubernamental, si bien controlada por el Parlamento, des-envolvíase con independencia y con eficacia; pero, en las demás naciones europeas donde el Parlamento ha abatido tan completamente, como en Inglaterra, el poder de la corona, la experiencia comprueba la absoluta inutilidad e ilegitimidad de la monarquía⁴⁶.

(44) Obra citada, t. II, p. 237.

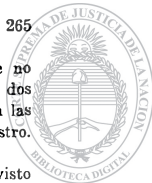
(45) «El espíritu democrático — observa Burgess, t. II, p. 214 — no puede comprender fácilmente esa inviolabilidad e irresponsabilidad absoluta del rey. El espíritu democrático se pregunta: «Si el rey puede robar o asesinar, qué razón existe para no someterlo a la acción de la justicia». Y no se satisface con que le respondan que, según el criterio legal, el rey no puede robar ni asesinar. Cabe admirar el principio de que el Estado no puede obrar mal, porque la conciencia del Estado da la interpretación última y más autorizada de lo lícito y de lo ilícito que el mundo ha alcanzado hasta el presente; pero el rey no es el Estado ahora en la Constitución inglesa».

(46) «Es un absurdo — observa E. N. de Hostos — suponer coexistentes una soberanía natural, la del pueblo, y una soberanía personal y convencional, la del monarca. Siendo incompatibles esas dos soberanías, porque una de las dos está de más, la coexistencia de ambas es absurda. Que en virtud de la fuerza compulsiva de los hechos históricos haya un pueblo — Inglaterra — fabricado sobre ese absurdo un modo tradicional de gobernarse, eso no da el carácter de sistema, de teoría doctrinal, aplicable donde se quiera, a un mero



1355. El Presidente de la República en Francia. — Después de la caída del segundo imperio, Francia dióse sus leyes constitucionales, en 1875. Según la ley fundamental del 25 de febrero de dicho año, el poder ejecutivo de la Nación es, nominalmente, confiado a un ciudadano, con el título de «Presidente de la República», por siete años. Es designado por ambas cámaras, reunidas en Versalles un mes antes de la terminación del período presidencial y puede ser indefinidamente reelegido. La ley constitucional citada determina sus atribuciones: tiene la iniciativa de las leyes, concurrentemente con los miembros de las dos cámaras, promulga esas leyes y vigila su ejecución (de donde surge la facultad de reglamentar su ejercicio); tiene el derecho de conceder gracia; dispone de la fuerza armada; le incumbe nombrar todos los empleados civiles y militares; le corresponde presidir todas las solemnidades y ceremonias nacionales; la recepción de enviados y embajadores extranjeros; la facultad de disolver, con acuerdo del senado, la cámara de diputados antes de la expiración legal del mandato de sus miembros (en este caso convócanse los colegios electorales para proceder a nuevas elecciones dentro del plazo de dos meses, y la cámara debe reunirse en los diez días que siguen a la clausura de las operaciones electorales; ley de agosto 14 de 1884). La ley del 16 de julio del mismo año 1875, agrega a las anteriores estas otras atribuciones: negocia y ratifica los tratados internacionales, dando cuenta a las cámaras tan pronto como el interés y la seguridad del Estado lo permitan; los tratados de paz, de comercio, los que comprometan las finanzas nacionales, y los relativos al estado de las personas y al derecho de propiedad de los franceses en el extranjero, no son definitivos hasta que hayan sido aprobados por las dos cámaras. El Presidente declara la guerra con el consentimiento previo de aquéllas; puede pedir a ambas cámaras una nueva deliberación, por medio de un mensaje motivado y dentro del plazo fijado para la promulgación de las leyes (un mes desde la comunicación legislativa). Tal demanda del Presidente no puede ser rehusada por las cámaras, pero debe promulgar dentro de tres días las leyes cuya ejecución ha sido declarada urgente por un voto expreso de aquéllas. Puede convocarlas (aunque la reunión de las mismas tiene lugar de pleno derecho el segundo martes de enero); y también

efecto histórico que sólo puede darse en donde la causa eficiente puede darse. En otros términos: para que el efecto que llamamos parlamentarismo sea posible en cualquier parte, es necesario que la causa histórica sea la misma». *Lecciones de Derecho Constitucional* (París, 1908), p. 89.



está facultado para aplazar las sesiones por un término que no exceda de un mes (el aplazamiento no puede hacerse más de dos veces durante la misma sesión). El Presidente se comunica con las cámaras mediante mensajes leídos en la tribuna por un ministro. En fin, puede iniciar reformas a las leyes constitucionales.

1356. Parecería, seguramente, que un jefe de Estado, provisto de tan vastas e importantes atribuciones por la Constitución, debiera ser un poder ejecutivo orgánicamente fuerte y personal. Los constituyentes de 1875 quisieron que eso fuera la presidencia de la República. Gambetta decía entonces en la Asamblea nacional: «Hemos consentido en crear el poder ejecutivo más fuerte que haya sido jamás construido en una democracia»; pero, diez años más tarde declaraba G. G. Weiss, observando la realidad de la vida política y gubernamental de Francia: «El principio fundamental de la Constitución es o debe ser que el Presidente de la República cace conejos y no gobierne»⁴⁷. Esto último ha debido resultar necesariamente del hecho de que la ley constitucional que creó en 1875 la presidencia estableció el principio de la *irresponsabilidad política* del que la desempeña. He aquí el texto respectivo: «Los ministros — dice el artículo 6° de aquella ley — son solidariamente responsables ante las cámaras de la política general del gobierno, e individualmente de sus actos personales. *El Presidente de la República no es responsable sino en el caso de alta traición*». Además, estableciendo el artículo 3° de la citada ley constitucional que todos los actos del Presidente deben ser refrendados por la firma de un ministro, sin cuyo requisito carecen de eficacia, el papel real del jefe del Estado francés ha quedado reducido, según la expresiva frase de un autor, al *beau rôle d'un roi fainéant*, cuya propia incumbencia es tan sólo presidir las solemnidades nacionales.

1357. G. Barthélemy dedica una buena parte de su interesante obra sobre la organización del poder ejecutivo a demostrar que los constituyentes franceses de 1875 propusieron una presidencia fuerte, con todas las atribuciones necesarias para que pudiera tener como poder del Estado una existencia sólida y autónoma; es decir, tuvieron la intención de crear un órgano independiente y eficaz de la soberanía nacional. Pero, el citado autor admite que tal propósito no ha sido logrado en la práctica, ni ha podido ser alcanzado, porque la misma Constitución se ha encargado de im-

(47) Henry Leyret, *Le Président de la République, son rôle, ses droits, ses devoirs* (París, 1913), p. 12.



pedirlo en virtud de algunas graves deficiencias que contiene y que pudieron evitarse: « Es cierto — dice Barthélemy ⁴⁸ — que los constituyentes de 1875 han querido hacer del Presidente de la República un representante del pueblo; pero, organizaron sus poderes de tal manera, que le es difícil serlo en realidad; y han contribuido a acrecentar todavía más esa dificultad varias circunstancias que los constituyentes no pudieron prever ». Más adelante Barthélemy expresa concretamente su opinión sobre las causas y circunstancias que han ocasionado el debilitamiento progresivo de la institución presidencial, hasta colocarla en la posición en que ahora se encuentra cristalizada, y afirma que entre esas causas es la principal la irresponsabilidad del Presidente. Como lo predijo Benjamín Constant, « entre un poder republicano irresponsable y un ministerio responsable, el segundo será todo y el primero no tardará en ser reconocido por inútil. La irresponsabilidad fuerza al gobierno a no hacer nada sino por los ministros ».

1358. ¿Cómo se explica, entonces, que si los constituyentes de 1875 tuvieron el designio de crear una presidencia fuerte propendieran ellos mismos a su debilidad haciendo irresponsable al que debía desempeñarla? El autor más arriba citado plantéase esta misma pregunta, y dice: « La Asamblea se preocupó de poner los poderes del mariscal Mac Mahon al abrigo de las asambleas futuras ». La irresponsabilidad, lo declaró formalmente M. de Ventavon, era la condición indispensable para la duración de los poderes que se conferían al mariscal, de aquellos poderes de que dependía la salud del país, « que él no entregaría jamás a manos enemigas ». Si, en segundo lugar, los constituyentes de 1875 previeron las trabas que la responsabilidad del Presidente acarrearía a su acción, ellos pensaron, indudablemente, que esta acción no sería, sin embargo, del todo paralizada, y que su papel sería análogo al de un soberano irresponsable en una monarquía constitucional » ⁴⁹.

Es preciso tener en cuenta, por otra parte, que la Asamblea Constituyente era más monarquista que republicana. Louis Blanc lo dijo con toda exactitud: « Es tan absurdo pedir la república a una asamblea monarquista como pedir naranjas a un peral » ⁵⁰. Para la mayoría de la Asamblea hubiera sido preferible la monarquía constitucional con un gobierno parlamentario; pero, transigió con las circunstancias, creando una presidencia que podría lle-

(48) *Le rôle du Pouvoir Exécutif* (París, 1906), p. 627.

(49) G. Barthélemy, ob. cit., p. 663.

(50) *Histoire de la Constitution de 1875*, p. 61.



gar a ser vitalicia, por la reelegibilidad indefinida de su titular, y que se aproxima tanto como es posible a la monarquía. Así, «para los monarquistas que guardaban alguna esperanza el Presidente de la República no era más que un lugarteniente-general; para los resignados, él debía ser el sucesor de los monarcas constitucionales»⁵¹.

1359. Se ha observado, acertadamente, por autorizados publicistas, que la irresponsabilidad del jefe del Estado no está en perfecta consonancia con los principios democráticos, o, en otras palabras, que dicha irresponsabilidad es repugnante al concepto integral de la moderna democracia representativa. Un reputado constitucionalista sudamericano, el profesor J. F. Jiménez de Aréchaga, dice al respecto⁵²: «En ninguna parte, en pueblo alguno de instituciones republicanas bien definidas, viviendo la vida intensa de la democracia, se encontrará esta excepción, que hace de un funcionario temporario y electivo un ser de privilegio, tan irresponsable como un monarca, aunque más inútil que éste. Sólo puede admitirse sin esfuerzo como un privilegio real en pueblos en que el avance de la democracia ha despojado al soberano de sus prerrogativas esenciales, dejándole tan sólo el ejercicio de sus «funciones de magestad», pero repugna a la república que tiene una sólida base en la responsabilidad de todos sus agentes»⁵³. Burgess, en su notable obra, dice⁵⁴: «La Presidencia francesa es una creación

(51) Barthélemy, ob. cit., p. 646. Según Saint Girons, los constituyentes de 1875, fieles a las tradiciones y a las costumbres monárquicas de Francia, tanto como las circunstancias lo permitían, hicieron una amalgama de los principios políticos fundamentales de las constituciones norteamericana e inglesa. Cita las siguientes palabras de Laboulaye (*Rapport sur la Loi 16-VII-1875*): «La mayor parte de los artículos que proponemos han sido tomados de nuestras constituciones precedentes... Ellas dan a la República las garantías de la monarquía constitucional, tal como la hemos practicado durante más de treinta años». Y concluye así Saint Girons: «Fué, pues, con perfecto conocimiento de causa, y muy deliberadamente, que la Asamblea nacional de 1871 dió a la República presidencial todas las instituciones de la monarquía, salvo la transmisión hereditaria de la primera magistratura. Algunos han pretendido, asimismo, que Francia tiene en realidad una Constitución monárquica, siendo, de hecho, de poca importancia la sucesión hereditaria, puesto que desde 1789 ningún hijo ha sucedido a su padre en el poder». *Manuel de Droit Constitutionnel* (París, 1881), ps. 356-57.

(52) *La Extensión democrática y el Régimen parlamentario* (Montevideo, 1910), p. 59.

(53) En sentido análogo se expresa el eminente publicista chileno J. Huneeus, ob. cit., t. I, ps. 65-66. Véase el t. I de la presente obra, p. 429.

(54) Obra y edición citadas, t. II, p. 342.



de la ciencia política moderna. Trata de unir el origen electivo con la posición y relaciones de un rey constitucional. No hay contradicción teórica ni práctica entre el origen electivo y el ejercicio de un poder como el ejercicio por un rey constitucional; pero, *si parece haber incongruencia entre aquel origen y la imparcialidad y neutralidad políticas exigidas de tal rey...* Ha de seguirse con gran interés la marcha de esta nueva institución. Si prosperase, eso probaría mejor que nada que el Estado francés ha llegado a su madurez, y es plenamente capaz de un *self-government* inteligente y conservador ».

1360. Entre tanto, lo que demuestra la experiencia francesa desde 1875, es que la Constitución — a través del desarrollo orgánico que ha tenido según las prácticas del régimen parlamentario — ha hecho imposible el ejercicio del poder ejecutivo por el Presidente de la República. El Presidente francés no tiene ni la sombra de un poder, porque siendo irresponsable no podría tenerlo sin que el pueblo consintiera en exaltarlo a la dictadura. La Constitución de 1875 ha colocado al Presidente de la República ante esa situación terrible: o se aviene a desempeñar el papel pasivo de un rey constitucional, vale decir, a dejar al gobierno en manos del ministerio sostenido por la mayoría parlamentaria, o, siendo irresponsable, ejerce un poder personal, absoluto por eso mismo. No hay duda de que la contemplación de este dilema terrible y el moderno espíritu democrático de la Nación han decidido a los presidentes de Francia a reconocer de más en más al gabinete el derecho exclusivo de ejercer todo el poder gubernamental ⁵⁵.

La irresponsabilidad política del Presidente ha tenido que ocasionar, necesariamente, la nulificación de todos los poderes políticos y administrativos que la ley constitucional hubiera pretendido acordarle; porque la democracia francesa, como cualquier otra, no puede

(55) Casimir Périer, que dimitió en 1895 la presidencia de la República, escribía diez años después al director de *Le Temps*: « En Francia, parece a primera vista que la Constitución de 1875 atribuye al jefe del Estado casi todos los poderes que le daba la Constitución de 1848. ¡Qué error! — El Presidente de 1848 era todopoderoso; el Presidente tal como lo ha querido la Asamblea nacional (1875) está reducido a la impotencia »... « La Constitución de 1848 estableció la responsabilidad del Presidente; los textos actuales proclaman la irresponsabilidad del jefe del Estado y la responsabilidad de los ministros. Entre todos los poderes que parecen serle atribuidos, no hay más que uno que el Presidente puede ejercer libre y personalmente, este es: la presidencia de las solemnidades nacionales »... « Luego, el poder ejecutivo no es el Presidente irresponsable, sino los ministros responsables ».



aceptar que el poder público sea ejercido por quien o quienes no son ante ella responsables de sus actos. El poder ejecutivo francés, por lo tanto, ha debido caer en manos del ministerio responsable ante las cámaras; es decir, en manos de los agentes responsables del pueblo, designados, — o seleccionados, según Esmein, — por los representantes de la voluntad nacional.

1361. La excepción que hace la ley constitucional de 1875 al principio monárquico de la irresponsabilidad del jefe del Estado para el sólo caso de delito de traición, no es una limitación al concepto y a las consecuencias prácticas de dicho principio, sino que, muy al contrario, es su más completa confirmación legal. El caso de alta traición a la patria puede decirse que no se suscitará jamás en la historia de la presidencia, por la doble razón de que es inconcebible de hecho y de derecho. Lo primero, porque esta hipótesis está fuera de la lógica de todas las previsiones humanas, y porque la misma pasividad de las funciones presidenciales lo imposibilitaría; lo segundo, porque es un absurdo jurídico que el propio tribunal que debe juzgar al Presidente pueda definir el delito de que se le acusa, es decir, determinar qué es lo que constituye la alta traición. La Constitución francesa no define este monstruoso delito, como lo hace la nuestra. El senado debe hacerlo en cada caso y establecer la pena correspondiente, que puede ser hasta la pena de muerte!⁵⁶ He aquí una de las grandes deficiencias de las instituciones políticas de Francia, una de sus más chocantes desviaciones de los clásicos principios republicanos.

1362. En cuanto a la facultad que da la Constitución francesa al Presidente para disolver la representación popular — derecho del jefe del Estado en todas partes donde existe el régimen parlamentario, porque es uno de sus elementos necesarios y característicos — es preciso hacer algunos reparos. En Francia solamente la cámara de diputados puede ser disuelta por el jefe del Estado, y para ello éste debe recabar y obtener el consentimiento del senado (ley const. del 25 de febrero de 1875, art. 5°). Algunos autores encuentran la explicación de esto en el diferente origen de las dos ramas del Parlamento, pues la de diputados es elegida directamente por el pueblo, en tanto que los senadores lo son indirectamente por colegios electorales; pero muchos otros constitucionalistas franceses, que preconizan también la bondad del régimen

(56) G. Burgess, ob. cit., t. II, p. 326; véase la ley constitucional del 16 de julio de 1875 (art. 12) y la ley del 10 de abril de 1889.



parlamentario, critican esta otra desviación de la lógica de los principios republicanos. Saint Girons, por ejemplo, dice⁵⁷: «Es lamentable que el senado francés no pueda ser disuelto. Tal desigualdad entre las cámaras es un efecto que ha sobrevivido a su causa. La no disolución de la cámara de los pares y del senado imperial derivaba únicamente de su composición. Todo cuerpo electivo puede ser disuelto. He aquí la gran verdad que es preciso proclamar y aplicar. No se advirtió lo bastante en 1875 que si los conflictos con el poder ejecutivo son más probables de parte de la cámara no son imposibles de parte del senado. Menos movidizo que la cámara, este último puede estar atrasado respecto de la opinión pública, y ser demasiado fiel al título que Thiers le daba en 1873, llamándolo «cámara de resistencia». Si el senado emprende una lucha contra el ejecutivo y la cámara a la vez y, por ejemplo, rechaza el presupuesto de la administración general, no hay ningún medio constitucional para quebrar esa resistencia y hacer dirimir o resolver el conflicto por el pueblo mismo».

1363. Puede comprenderse bien que en las monarquías constitucionales del tipo inglés la cámara alta no pueda ser disuelta, desde que sus miembros, en principio, no son designados por el pueblo; pero no es posible justificar a los constituyentes franceses por haber pretendido igualar la posición del senado republicano a la de la cámara de los lores en Inglaterra. La incongruencia que hago notar motiva un sensible desequilibrio entre los poderes del Estado, como se ha visto evidentemente en los momentos de crisis políticas. La influencia preponderante del senado puede entonces llegar a ser incontrarrestable. ¿Cuál puede ser la solución de un conflicto grave entre ambas cámaras si el senado no cede ni ante la expresión genuina de la voluntad popular que es la cámara de diputados totalmente renovada después de su disolución? Repito que la Constitución de 1875 no ofrece recurso alguno para resolver tan alarmante situación política e institucional.

Y para terminar este párrafo sobre la organización del ejecutivo en Francia, haré notar cuánto se equivocan los autores que — reconociendo que el papel real del Presidente en la república parlamentaria es más bien un papel pasivo que activo — intentan sostener que aquél puede ejercer una *influencia* sobre el gabinete, verdadero órgano ejecutivo del Estado. Como observa un excelente

(57) Obra citada, p. 484.



autor⁵⁸, «sería un error creer que la relativa libertad del Presidente de la República en la elección del primer ministro le asegura una influencia en la dirección política del gobierno. Ello le permite a lo sumo acordar a un amigo particular de vez en cuando, o rehusar a un hombre político ambicioso, el favor, muy buscado, de ese puesto eminente. Pero, casi siempre, esto no constituye para él sino una dificultad más en la faz más ingrata de su misión. Cuando el Presidente ha encontrado un primer ministro, el papel del jefe del Estado queda, por decir así, concluido». Y más adelante, aludiendo quizá a los que sostienen que el primer magistrado francés puede ejercer la pretendida *influencia* cuando preside el consejo de ministros, Dupriez dice (p. 354, vol. cit.): «Es necesario conocer que aquél juega en estas reuniones, como en todas las otras circunstancias ordinarias de su vida política, un papel más decorativo que activo» «Al Presidente — agrega en otro lugar (p. 362, vol. cit.) — le faltará siempre la majestad de la tradición monárquica, el prestigio de los recuerdos dinásticos, la independencia frente a los partidos; y el conocimiento que pueda haber adquirido de los negocios públicos será, evidentemente, de otra naturaleza que la experiencia real».

Cabe observar, además, que en la elección del primer ministro (presidente del consejo, en Francia) la acción del jefe del Estado se limita a llamar al poder al *leader* de la mayoría parlamentaria. «En realidad — dice Moreau⁵⁹ — el régimen parlamentario obliga al jefe del Estado a tomar los ministros de la mayoría de las cámaras, y a los ministros a retirarse cuando están en desacuerdo con esa mayoría. Este uso, que es el alma del régimen parlamentario, está implícitamente consagrado por el texto constitucional que declara responsables a los ministros ante las cámaras (ley const. de 25 de febrero de 1875, art. 6°)».

1364 La república parlamentaria implica que el Presidente esté por encima de los partidos y alejados de las luchas políticas que tienen por teatro las cámaras y la tribuna popular. Implica, además, que no tenga ningún poder efectivo, siendo irresponsable políticamente. Implica, por otra parte, que obedezca sin vacilar a las indicaciones de la mayoría parlamentaria cuando tiene que llamar a un leader para encomendarle la constitución del gabinete.

(58) L. Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays, etc.* (París, 1893). t. II, p. 340.

(59) *Précis élémentaire de Droit Constit.*, p. 350; X. S. Combotheera, antes citado, p. 65.



Implica, en fin, que ni siquiera intente coartar la más completa y libre acción gubernamental y política del ministerio responsable. En una palabra, la república parlamentaria a la francesa supone que el jefe del Estado sólo sea un símbolo o expresión puramente ficticia del poder ejecutivo, como lo es un monarca constitucional, pero sin poseer los prestigios dinásticos que éste ha podido antes ostentar.

Es por esto que dice Delafosse, refiriéndose a la posición del Presidente en la república parlamentaria⁶⁰: «No aparece en el vértice del edificio gubernamental más que como una veleta sobre un techo. Esto adorna y gira, pero no piensa. A esta situación original, que tiene por la Constitución, agrégase una tradición desastrosa y deshonrosa que ha reducido a los presidentes de la República a la impersonalidad absoluta».

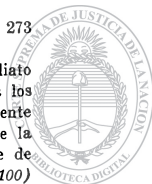
1365. 3º Ejecutivo cuasi-parlamentario. — Mejor habría sido llamar a este tipo o modo de organizar las funciones gubernamentales — concebido y aplicado solamente en Chile desde 1891 hasta la reforma constitucional de 1925 — «sistema híbrido de presidencialismo y de parlamentarismo». El ejecutivo chileno, en efecto, tenía todos los inconvenientes del régimen parlamentario sin ninguna de sus conocidas ventajas; y carecía, por otra parte, de las indiscutibles condiciones para asegurar un buen gobierno que entraña el sistema presidencial de tipo norteamericano.

Los constituyentes chilenos de 1833 tomaron de la forma monárquica de gobierno el principio de la irresponsabilidad política del jefe del Estado, buscando indudablemente dar más vigor y preponderancia al poder ejecutivo. Ellos quisieron, en efecto, como lo había aconsejado el famoso Juan Egaña en 1813, que el poder ejecutivo fuese la pieza maestra y más poderosa del mecanismo gubernamental⁶¹.

La Constitución establecía al respecto (art. 74, 83): «El Pre-

(60) *Théorie de l'ordre*, p. 78 (citado en Aréchaga, *La extensión democrática y el régimen parlamentario*, cit.), p. 49.

(61) He aquí algunos conceptos fundamentales del publicista citado, en sus «Notas a la Constitución de 1813»: «Es ilusión un equilibrio de poderes. El equilibrio en lo moral y en lo físico reduce a nulidad toda potencia. Tampoco puede formar equilibrio la división del poder ejecutivo y legislativo, ni sostener la Constitución... «La presente Constitución es tan adaptable a una monarquía mixta como a una república...». Véase Alberdi, *Bases* (1852), p. 143.



sidente de la república puede ser acusado sólo en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia, por todos los actos de su administración en que haya comprendido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución. Las fórmulas para la acusación del Presidente de la República serán las de los artículos 84 hasta el 91 (93 hasta 100) inclusive ».

1366. Esta disposición constitucional podía asegurar al primer magistrado completa irresponsabilidad por sus actos durante el período en que ejerciera sus funciones; lo cual, como antes decía, tuvo por objeto para los autores de la Constitución dar mayor consistencia y energía al poder ejecutivo. Y en verdad que el ejecutivo chileno, según la mente de quienes lo instituyeron, debió ser el más formidable de cuantos se han organizado en América desde su independencia, y tal vez en todas las naciones donde se ha implantado el sistema representativo moderno. Así pudo serlo un jefe de Estado irresponsable ante la representación popular e inamovible durante su período de cinco años.

El comentador clásico de la Constitución chilena, Jorge Huneeus, criticaba duramente esta irresponsabilidad del Presidente, según la Carta de 1883. Dice Huneeus⁶²: « Establézcanse las garantías que se quiera para evitar acusaciones infundadas contra el Presidente; pero organicense las cosas de manera que la República de Chile sea gobernada por un funcionario verdaderamente responsable ante el Congreso, y no por un Presidente que se asemeja mucho a un monarca sin el nombre de tal. Este sistema *mixto*, adoptado por nuestra Constitución, tiene todos los inconvenientes de la monarquía, especialmente cuando la presidencia cae en manos de hombres de personalidad vigorosa, que pretenden de ordinario *dirigirlo todo*, y que no quieren comprender que es mucho más difícil que eso desempeñar el papel de moderador, que tan pocos monarcas saben llenar cumplidamente ».

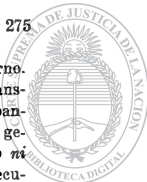
1367. Pero la irresponsabilidad del Presidente estaba complementada en la Constitución con el principio de la responsabilidad ministerial, y con la condición esencial de que los actos de aquél debían ser refrendados por el ministro del departamento respectivo (art. 78 (87) y 77 (86)). Además, la Constitución no hacía incompatibles las funciones de ministros con las de senador o diputado, y permitía a los miembros del gabinete tomar parte en las sesiones

(62) Obra citada, t. II, p. 157.



de las cámaras, cuando fueran llamados especialmente por éstas o cuando espontáneamente concurriesen (art. 81 (90) y 82 (91)). De modo que, no obstante haber intentado los constituyentes de 1833 crear un ejecutivo «unipersonal» y «vigoroso», la ley suprema de Chile ha contenido potencialmente desde su sanción casi todos los elementos o resortes característicos del régimen parlamentario, faltándole nada más que la facultad de disolver la representación popular que debe corresponder al jefe del Estado según aquel régimen político⁶³. Esta incongruencia de los textos constitucionales con los verdaderos propósitos de sus autores y la misma estructura del orden gubernamental que creaban, es lo que ha dado motivo a eminentes publicistas chilenos para calificarlo como un organismo «híbrido», y a otros como sistema «mixto». Lo cierto es que la historia política del vecino país demuestra que la Constitución de 1833, aplicada según lo ha requerido la extensión democrática moderna, no era adecuada para asegurarle gobiernos estables y eficaces; y si se aplicaba con arreglo a los propósitos que originariamente la inspiraron el poder ejecutivo habría sido autocrático. En efecto; hasta la revolución de 1891, que derrocó al Presidente Balmaceda, el ejecutivo chileno funcionaba como si fuera del tipo presidencial puro, o, en otras palabras, como si la Constitución hubiera encomendado al Presidente de la República un poder personal y exclusivo. Tal concepto y tal práctica del gobierno chileno eran conformes quizá a la *intención original* de los constituyentes, de crear un ejecutivo vigoroso, pero repugnantes

(63) Así lo sostuvieron, hace ya mucho tiempo, distinguidos escritores y notables hombres de Estado, y hasta todo un partido político tan importante como lo era en 1889 el partido radical. Este, en su manifiesto de dicho año, declaraba categóricamente que «el régimen del gobierno de Chile es y debe ser constitucionalmente el parlamentario, o sea, el gobierno de gabinete». La Convención del partido radical decía: «No es posible desconocer que la Constitución del Estado, que hace irresponsable al Presidente de la República durante el período de sus funciones, que no da valor alguno a decretos u órdenes de ese magistrado que no estén firmados por un secretario del despacho, que establece la responsabilidad inmediata de los ministros ante el Congreso, y que da a las cámaras medios poderosos de influir en la dirección política y administrativa del país, ha creado en toda su amplitud el régimen parlamentario y ha querido que en conformidad a él sea gobernada la República... «Ahora, hemos de escoger entre un sistema que permite el gobierno de los mejores y más aptos ciudadanos, regulado por la opinión popular, y el régimen personalista o cesáreo, que entrega a un solo hombre, sin cualidades y sin virtudes a veces, la dirección y administración de la República». Confr. J. Huneeus, *Obras*, t. III (*Estudios sobre Derecho Constitucional comparado*), p. 131.



a los mencionados textos y también al espíritu democrático moderno.

1368. La revolución de 1891 fué efecto de una profunda transformación en la ideología política del pueblo chileno⁶⁴. La bandera del presidencialismo cayó abatida y regada por la sangre generosa de Balmaceda; y desde entonces, *sin haberse modificado ni una sola coma de los respectivos textos constitucionales*, el ejecutivo chileno se ejerció conforme a los cánones del parlamentarismo hasta la reforma integral de 1925⁶⁵.

Mas, como antes decía, la aplicación del código supremo de 1833 conforme a los fines políticos y a los principios que triunfaron en 1891 no dió en Chile resultados plausibles en cuanto a asegurarle a ese país gobiernos estables y eficaces; porque *las bases* o condiciones allí existentes para el funcionamiento del régimen parlamentario eran bien diversas a las de aquellos pueblos europeos donde dicho régimen político ha podido desarrollarse convenientemente, como en Inglaterra; y porque en el sistema institucional faltaba uno de los elementos o resortes característicos y necesarios del gobierno de gabinete, a saber, el poder presidencial de disolver las cámaras legislativas en caso de un conflicto sin posible solución entre estas últimas y el ministro. En Chile no era posible apelar a este recurso extremo, que a veces es el único medio legal para

(64) Balmaceda, uno de los más ilustres hombres públicos de Chile, murió sinceramente convencido de que su país no podía ser gobernado sino mediante el sistema presidencial, y tuvo la clarividencia de prever los trastornos que acarrearía el parlamentarismo a un pueblo no capacitado para manejar tan complicado mecanismo político. «El régimen parlamentario — decía Balmaceda en su célebre *testamento político*, septiembre 18 de 1891 — ha triunfado en los campos de batalla, pero esta victoria no prevalecerá. O el estudio, el convencimiento y el patriotismo abren camino razonable y tranquilo a la reforma y a la organización del gobierno representativo, o nuevos disturbios y dolorosas perturbaciones habrán de producirse entre los mismos que han hecho la revolución unidos y que mantienen la unión para el afianzamiento del triunfo, pero que al fin concluirán por dividirse y por chocarse». En Bañados Espinosos, *Balmaceda, su gobierno y la revolución de 1891*, t. II, p. 654.

(65) Los comentarios que hago en el texto refiérense, naturalmente, a la situación política de Chile existente desde la revolución de 1891 hasta que se produjeron los acontecimientos determinantes de la reforma integral de 1925, por la cual aquel país hermano ha abandonado el pseudo-parlamentarismo de la vieja Constitución, substituyéndolo por el sistema presidencial. Claro está que conviene a la seriedad de una obra científica como ésta no anticipar juicios definitivos acerca de tan profunda innovación; pero todo hace pensar que Chile ha de encontrar en sus nuevas formas institucionales garantías positivas de su orden interno, de su bienestar y de su mejor desarrollo político, factores necesarios de la grandeza nacional y del progreso económico.



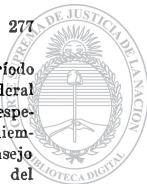
regularizar el funcionamiento del régimen parlamentario y el correctivo inexcusable para sus muchas deficiencias, pues con tal procedimiento se somete al pueblo, directamente y como árbitro supremo, la solución final del litigio. No teniendo el ejecutivo, como no la tenía en Chile, esta facultad de disolver las cámaras, el ministerio era jaqueado constantemente por los diversos grupos parlamentarios o derribado por mayorías ficticias cuya aparente cohesión era el fruto de simples combinaciones electorales⁶⁶.

Tampoco existían en Chile otras bases indispensables para que el régimen parlamentario pudiera ser aplicado con éxito. Se ha dicho bien que este régimen de gobierno es, ni más ni menos, «el gobierno de partido»; pero no es ni debe ser el gobierno de conglomerados políticos sin consistencia real y sin arraigo profundo en la opinión pública, sino de partidos orgánicos, principistas, que se disputan la preferencia de la *mayoría* del electorado. El gobierno parlamentario es, por consiguiente, inconcebible e impracticable en los países donde no hay partidos orgánicos y poderosos, porque será pueril esperar la constitución de gobiernos estables y eficaces contando tan sólo con el apoyo de minorías o grupos parlamentarios que se coaligan hoy para refinar mañana por la conquista del poder o de la influencia oficial. He aquí, pues, otra explicación, y muy decisiva, del notorio fracaso del régimen parlamentario en Chile.

1369. 4º Ejecutivo colegiado; sistema suizo. — En el régimen parlamentario el ejecutivo es colegiado o pluripersonal, porque si bien el primer ministro o presidente del Consejo es quien da impulso y coordinación al gabinete, este último todo entero es el depositario legal del poder ejecutivo del Estado; pero el nombre de «ejecutivo colegiado» se reserva exclusivamente por los autores para el sistema suizo, que consiste en lo siguiente:

La Constitución de 1874 encarga «la autoridad directiva y ejecutiva superior de la Confederación» a un *Consejo Federal*, com-

(66) A tal extremo había llegado la frecuencia de las crisis ministeriales en Chile, que no era raro leer en los diarios cada ocho o quince días la noticia correspondiente. El abuso de las «interpelaciones» y votos de desconfianza a un ministro dado o a todo el gabinete trastornaba hondamente la marcha del gobierno y dificultaba a éste la concepción y el desenvolvimiento de un programa de labor eficaz, porque se veían aparecer y desaparecer rápidamente en los despachos ministeriales a personas que tenían las más antagónicas ideas políticas y administrativas.



puesto de siete miembros. Estos son designados para un período de tres años por los dos consejos que forman la Asamblea Federal (el consejo nacional y el consejo de los estados), reunidos especialmente para ese objeto. No es permitido elegir más de un miembro del ejecutivo pertenecientes al mismo cantón. El Consejo Federal renuévase íntegramente después de cada renovación del consejo nacional (diputados), y las vacantes que ocurren durante el período trienal son llenadas en la primera sesión inmediata de la Asamblea Federal, por el resto del período. Los miembros del ejecutivo no pueden, mientras desempeñan sus funciones, ocupar ningún otro empleo, federal o de la administración cantonal, ni ejercer carrera o profesión alguna. El Consejo Federal es presidido por el Presidente de la Confederación, elegido anualmente por la Asamblea Federal de entre los miembros de aquel consejo ejecutivo. Hay también un Vicepresidente, elegido del mismo modo. El Presidente saliente no puede ser reelecto para el año inmediato, ni designado Vicepresidente. El cargo de Vice no puede ser desempeñado por la misma persona durante dos años consecutivos. Los miembros de dicho Consejo reciben un sueldo anual del tesoro de la Confederación.

El consejo no puede deliberar sino con un *quorum* de cuatro miembros a lo menos. Ellos tienen voz consultiva en las dos ramas de la Asamblea y el derecho de formular proposiciones sobre los asuntos en debate. Las cuestiones de que incumbe conocer al ejecutivo están distribuidas entre sus miembros, de modo que cada uno tiene un departamento de la administración. Los siete departamentos, tal como han sido organizados por una ley de 1888, son éstos: 1° negocios extranjeros; 2° justicia y policía, 3° interior, 4° guerra, 5° hacienda e impuestos, 6° industria y agricultura, 7° correos y ferrocarriles ⁶⁷.

La Constitución suiza crea también una « Cancillería federal », al frente de la cual se encuentra « el canciller de la Confederación », que está encargado de la secretaría general de la Asamblea y de la del Consejo federal. El canciller es elegido cada tres años por la Asamblea, al mismo tiempo que el Consejo ejecutivo, bajo cuya vigilancia actúa aquél. La organización de la cancillería está dispuesta por una ley especial.

1370. Las atribuciones del Consejo federal ejecutivo están especificadas en el artículo 102 de la Constitución: 1) dirige los ne-

(67) Const. fed., arts. 95 a 105. Conf. Dareste, *Constitutions Modernes*, t. I, p. 560.



gocios federales conforme a las leyes; 2) vela por el cumplimiento de la Constitución, de las leyes y sentencias de la Confederación y tratados federales; 3) cuida de la garantía a las constituciones cantonales; 4) presenta proyectos de ley o resolución a la Asamblea federal, y da su opinión sobre las proposiciones que le son dirigidas por los Consejos que la componen, o por los cantones; 5) provee a la ejecución de las leyes y sentencias de la Confederación y a la de las decisiones del Tribunal federal, así como a la ejecución de las transacciones o sentencias arbitrales sobre divergencias entre los cantones; 6) hace todos los nombramientos que no están reservados a los otros poderes; 7) examina los tratados que celebran los cantones entre sí, o con el extranjero, y los aprueba si corresponde hacerlo; 8) vela por los intereses de la Confederación en el exterior y principalmente por el mantenimiento de las relaciones internacionales, cuya observancia le incumbe en general; 9) cuida de la seguridad exterior de la Nación, de su independencia y de su neutralidad; 10) de su seguridad interior y el orden público; 11) puede movilizar, en casos de urgencia y si la Asamblea se encuentra en receso pero con la obligación de convocarla inmediatamente, hasta 2.000 hombres por tres semanas tan sólo; 12) está encargado de lo relativo al orden militar federal, así como de todas las otras ramas de la administración; 13) examina las leyes y las ordenanzas de los cantones que deban ser sometidas a su aprobación, y ejerce superintendencia sobre las secciones de la administración cantonal que están colocadas bajo su control; 14) administra las finanzas de la Confederación; proyecta el presupuesto y la cuenta de los ingresos y de los gastos; 15) vigila la gestión de todos los funcionarios y empleados de la administración federal; 16) informa de su gestión a la Asamblea, al comenzar cada período ordinario, presentándole un estado de la situación de la Confederación y las medidas que crea útiles para el acrecentamiento de la prosperidad común; suministra otros informes especiales cuando la Asamblea o una de sus ramas lo piden.

1371. La original concepción del ejecutivo suizo ha sido teóricamente discutida por los autores, considerándola unos como la más perfeccionada que pueda desearse y otros como preñada de deficiencias y errores graves. Pero ocurre con ésta, como con las demás cuestiones que se estudian en ciencias políticas, que las instituciones que en un país determinado dan óptimos resultados, en otros entrañarían efectos completamente contrarios. Conviene advertir, desde luego, que Suiza es, en virtud de su larga tradición



histórica el país democrático por excelencia, y además — por eso mismo quizá — « la tierra clásica de la confusión de los poderes », al decir de un celebrado autor ⁶⁸. La soberanía popular, agrega dicho autor, no se ha establecido allí sobre las ruinas del poder personal absoluto, como ha acontecido en otros países de la misma civilización; en Suiza, la verdadera democracia tiene orígenes más remotos que en parte alguna del mundo. Por consiguiente, los suizos no concibieron jamás la teoría política de los ejecutivos fuertes. Como lo hace notar Barthélemy ⁶⁹, al revés de los Estados Unidos, que se propusieron organizar un ejecutivo independiente y vigoroso, confiándolo a una sola persona, Suiza, que deseó tener un ejecutivo subordinado y débil, lo hizo colegiado. Queriendo conservar la pureza de las formas democráticas, ese pueblo desconfió de toda institución que pudiera favorecer la importancia y el predominio político de un individuo. De ahí que el sistema colegiado sea el tipo común en los ejecutivos de todos los cantones.

1372. Este sistema, pues, tiene en Suiza el arraigo poderoso que le da una larga tradición histórica y la idiosincrasia política del pueblo, y, al decir ésto, queda demostrado que su funcionamiento debe ser, y lo es, regular y eficiente.

Por otra parte, el sistema suizo de ejecutivo colegiado evita los más graves inconvenientes del régimen parlamentario, las frecuentes crisis políticas y la inestabilidad del gobierno. « Los violentos y rápidos cambios de ministerios, una de las principales objeciones que pueden hacerse al gobierno parlamentario. — dice un autor ⁷⁰ — son evitados mediante la determinación de un período para el desempeño del cargo, y aunque la Legislatura alguna vez haya tenido oportunidad en tres años para renovar el ejecutivo nacional, la opinión pública, la tradición o el instinto de los negocios, cualquier cosa de éstas, mantiene al funcionario recto en su puesto. Consecuentemente, la administración de los negocios públicos ha alcanzado el más alto grado de perfeccionamiento ».

Del mismo modo que se ha logrado evitar las crisis provenientes de la acción de las cámaras, se ha conseguido también evitar las ocasionadas en el seno del ejecutivo por disensiones políticas entre sus miembros, y ésto no tan sólo en virtud de la previsión de las cláusulas constitucionales sino por la elevada cultura política y

(68) G. Barthélemy, ob. y ed. cit., p. 237.

(69) Obra citada, p. 260.

(70) G. N. Vincent, *Government in Switzerland* (1913), p. 218.



técnica de los gobernantes. W. Wilson hace notar que la política que sigue la Asamblea legislativa al constituir el ejecutivo federal ha sido hasta ahora notablemente conservadora; así, algunos de los miembros más prominentes del Consejo ejecutivo han formado parte del mismo durante quince o diez y siete años, y uno durante treinta años; los que han dejado el puesto lo han hecho casi siempre por su voluntad. Desde la creación del Consejo Federal en 1848 solamente ha habido dos casos de dimisión motivada por disensiones políticas⁷¹.

1373. **El ejecutivo colegiado según la Constitución uruguaya.**

—Es preciso decir algo ahora sobre la reciente organización que al gobierno de la República Oriental del Uruguay se ha dado conforme al sistema de ejecutivo colegiado. La reforma constitucional de 1918 no ha implantado allí el sistema suizo precisamente, pues en la nueva organización del ejecutivo uruguayo se mantiene la presidencia de la República con atribuciones propias e independientes en una grande esfera de acción, y, por otra parte, créase un *Consejo Nacional de Administración* con funciones especiales y exclusivas.

« El poder ejecutivo — dice el art. 70 de la nueva Constitución — es delegado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de administración ». Tanto aquel magistrado como los nueve miembros de este último cuerpo son elegidos directamente por el pueblo: el Presidente a simple mayoría de sufragios, mediante el sistema del doble voto simultáneo, considerándose la República como una sola circunscripción, y los consejeros según el mismo sistema pero con lista incompleta, correspondiendo los dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera restante a la del otro partido que le siga en número de sufragios (elijense a la vez nueve consejeros suplentes).

El Presidente de la República dura cuatro años en el cargo, y no puede ser reelecto ni ocupar la presidencia durante un interinato o período complementario sin que medien ocho años entre su cese y la reelección. En los casos de enfermedad o ausencia, o mientras se proceda a nueva elección por muerte, renuncia o destitución, o por cesación de hecho en virtud de haber expirado el período legal, le sustituye de inmediato el miembro del Consejo que éste designe, quedando en suspenso en las funciones de con-

(71) W. Wilson, *The State* (trad. esp., 1904), t. II, ps. 26-28.



sejero. El Presidente puede ser acusado por la cámara de representantes ante el senado por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos u otros graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa. La acusación no puede hacerse sino durante el ejercicio del cargo o dentro de los seis meses siguientes a la expiración del mandato, «en los que estará sometido a residencia».

Los consejeros duran seis años en sus cargos, y son reelegibles con intervalo de dos años desde su cese; el Consejo se renueva por terceras partes cada bienio. Es necesario un *quorum* de cinco consejeros por lo menos para sesionar, y el presidente del cuerpo —que lo es el miembro elegido en primer término— tiene voz y voto en las deliberaciones. Los consejeros gozan de las mismas inmunidades que los legisladores, y sólo pueden ser acusados por la cámara de representantes ante el senado por las causas y con las formalidades prescriptas para el caso del Presidente de la República. El Consejo, en fin, puede autorizar a alguno de sus miembros para asistir a las sesiones de las cámaras y tomar parte en sus debates, pero sin poder votar.

1374. Las atribuciones del Presidente de la República están especificadas minuciosamente en la Constitución. Le corresponde: 1° la representación del Estado en el interior y en el exterior; 2° la conservación del orden y tranquilidad pública y la seguridad exterior; 3° el mando superior de todas las fuerzas de mar y tierra y su dirección exclusiva; 4° nombrar y destituir los ministros de *relaciones exteriores, guerra y marina e interior* y los empleados de estas secretarías; 5° conceder retiros y licencias y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares, conforme a las leyes; 6° publicar y circular sin demora las leyes y ejecutarlas, expidiendo los reglamentos necesarios a ese efecto; 7° informar al poder legislativo, al comienzo del período ordinario, sobre el estado del país y las mejoras y reformas que estime oportunas; 8° objetar u observar los proyectos de ley que le remita el poder legislativo, cuando sea el caso; 9° proponer a las cámaras proyectos de ley o reformas; 10, convocar a sesiones extraordinarias siempre que lo crea conveniente; 11, proveer los empleos civiles y militares; 12, destituir los empleados por ineptitud, omisión o delito, en los dos primeros casos con acuerdo del senado o en su receso con el de la comisión permanente, y en el último pasando después el expediente a la justicia para su juzgamiento; 13, conceder ascensos militares,



según las leyes, necesitando acuerdo del senado (o de la comisión permanente, en su receso) para los de coronel y demás oficiales superiores; 14, nombrar el personal diplomático y consular, recabando el acuerdo del senado (o de la comisión permanente) para los jefes de misión diplomática; 15, nombrar los jefes de policía, eligiéndolos de una terna propuesta por el Consejo, y separarlos por sí solo; 16, destituir los empleados militares y policiales; 17, recibir agentes diplomáticos y autorizar para el ejercicio de sus funciones a los cónsules extranjeros; 18, declarar la guerra, previa resolución de la asamblea general, «si fuere imposible el arbitraje o éste no diera resultado»; 19, tomar medidas prontas de seguridad, con las limitaciones emergentes de las libertades individuales; 20, recaudar las rentas que, conforme a las leyes, deben serlo por sus dependencias, y verterlas en el tesoro de la Nación; 21, dictaminar por escrito, o por intermedio del ministro respectivo, al Consejo, sobre iniciativa de leyes de empréstitos, creación o modificación de impuestos, preparación del presupuesto general, circulación monetaria o fiduciaria, o relativas al comercio internacional; 22, presentar anualmente al Consejo su presupuesto de gastos y dar cuenta instruída de la inversión de fondos; 23, concluir tratados, pidiendo antes de suscribirlos la opinión del Consejo, siendo necesaria para su ratificación la aprobación del poder legislativo; 24, prestar el auxilio de la fuerza pública al Consejo o al poder judicial cuando lo requieran (Const., art. 79).

1375. He mencionado en detalle las atribuciones y deberes del Presidente, siguiendo el orden y hasta los mismos términos de la Constitución, porque ello es preciso para comprender con exactitud la posición y las funciones que la reforma de 1918 ha asignado a aquel magistrado en el nuevo sistema gubernamental. Comparándolas con las que corresponden al Consejo nacional de administración (que enumero en seguida), destácase el propósito fundamental de los constituyentes uruguayos de *subdividir las funciones ejecutivas y de separar*, en cuanto les ha sido posible, *lo político de lo que es administración*. He aquí las atribuciones del Consejo nacional, enunciadas, sin duda alguna, con menos prolijidad y previsión que las del Presidente.

«Corresponde al Consejo (dice el art. 97): todos los cometidos de administración que expresamente no se haya reservado para el Presidente de la República o para otro poder, tales como los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industria y hacienda, asistencia e higiene; dar cuenta instruída a la Asamblea de la



recaudación de las rentas y de su inversión en el último año; preparar anualmente el presupuesto general de gastos; dictar las providencias necesarias para que las elecciones se realicen en el tiempo que señala esta Constitución y para que se observe en ella lo que disponga la ley electoral, sin que pueda por motivo alguno suspender elecciones ni variar sus épocas, a no ser que previamente lo resuelva así la Asamblea general». En lo que respecta a los asuntos de su incumbencia le pertenecen también todas las facultades y deberes que tiene el Presidente de la República por los incisos 5 a 12 del artículo 79, más arriba transcritos y con las mismas limitaciones allí establecidas.

El Consejo de administración debe recabar la opinión del Presidente en los casos de iniciativa de leyes sobre creación o modificación de impuestos y demás asuntos especificados en el inciso 21 del citado artículo 79; el Presidente, por su parte, debe contestar dentro de dicho plazo, considerándose su silencio como manifestación de conformidad. La oposición del Presidente a una iniciativa que el Consejo está autorizado a tomar puede ser anulada por este cuerpo siempre que sea apoyada por dos tercios de sus miembros.

1376. La actual Constitución uruguaya provee de ministros de Estado al Presidente de la República y de otros al Consejo de administración. El primero actúa con los que por sí sólo nombra o destituye para los ramos o departamentos de relaciones exteriores, guerra y marina, e interior, como ya queda dicho; el Consejo tiene los que determine la ley, y que él designa o separa por mayoría de votos. Los ministros son responsables de los decretos u órdenes que firman, sin que pueda servirles de excusa la orden escrita o verbal del Presidente o del Consejo en su caso. El cargo de ministro es compatible con el de legislador, pero el senador o diputado que acepta un ministerio queda suspendido en sus funciones legislativas, convocándose, mientras dure la suspensión, al suplente. Pueden los ministros asistir a las sesiones de las cámaras y tomar parte en sus deliberaciones, mas no tienen voto. Por último, deben refrendar con su firma las resoluciones del Presidente o del Consejo, y comunicarlas como corresponda. Respecto de este requisito de la firma ministerial refrendatoria, la Constitución dice claramente que es esencial para la validez de las órdenes del Presidente de la República («sin cuyo requisito nadie estará obligado a obedecerlas», art. 80, últ. pte.); pero aquélla no emplea los mismos términos cuando se refiere a los ministros del Consejo, diciendo



únicamente (art. 96) que el presidente de este cuerpo «firmará las resoluciones y comunicaciones del Consejo con el ministro a que el asunto corresponda».

1377. Parecería que la nueva Constitución uruguaya — como lo hace notar un autor ⁷² — «restara importancia a la institución ministerial, lo que sin duda servirá de base o pretexto al Presidente y al Consejo para prescindir de la opinión de sus ministros, aunque podrán premiar la obsecuencia de los miembros del Parlamento con cargos ministeriales, que serán siempre cómodos y codiciados». Pero la nueva Constitución no puede ser todavía juzgada, ni su crítica puede hacerse desde el punto de vista de las teorías conocidas sobre la división de los poderes o sobre las funciones ministeriales, pues la reforma de 1918 es demasiado original y un tanto atrevida para poder anticipar *ex-cathedra* los resultados prácticos que ella va a producir ⁷³. La subdivisión de las funciones ejecutivas y la distribución de competencias gubernamentales y administrativas entre el Presidente de la República y el Consejo nacional — inspiradas una y otra cosa por la doctrina del ejecutivo colegiado o pluripersonal — implican graves problemas de política institucional, teórica y prácticamente, cuya solución sólo podrá lograr el pueblo uruguayo si ha llegado ya a poseer una alta capacidad cívica y si los gobernantes tienen acendrado patriotismo y aptitud para manejar tan complicada máquina en provecho exclusivo del país. Puede afirmarse, sin embargo, que los resultados producidos hasta ahora por la reforma son satisfactorios. Desde luego, la República Oriental del Uruguay ha conseguido asegurar su paz interior, tan gravemente comprometida antes por reiterados movimientos subversivos; y aunque el fruto de la reforma no fuese sino ese, nada más sería necesario para justificarla y tributarle elogios calurosos, porque habría solucionado el problema trascendental por excelencia que se plantea a los hombres de Estado.

(72) M. de Vedia y Mitre, *La Reforma constitucional uruguaya* en los «Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Bs. Aires», 1918, t. 18, p. 357.

(73) Así lo reconoce el autor recientemente citado: «La reforma constitucional no ha importado la copia ni la adaptación de ningún sistema extraño. Se inspira, en cambio, en la observación de los mecanismos gubernamentales y propio, en sus ventajas e inconvenientes, en la idiosincrasia nacional y en los obstáculos a la libre acción de la democracia, demostrados por la experiencia, en la práctica constitucional». *Lug. cit.*, p. 334.

Organización del Poder Ejecutivo Argentino

Función constitucional de los ministros



1378. Antecedentes históricos. — Si en nuestro sistema político hay alguna institución que no podría ser debidamente comprendida y explicada si no se la examinase a la luz de sus antecedentes históricos, esa institución es el poder ejecutivo. Como ya se dijo al comienzo del capítulo anterior, la posición predominante de nuestro ejecutivo, según la propia teoría constitucional, quebranta completamente la armonía o coordinación que debe haber entre los poderes del Estado, al extremo de que, cuando aquél pone su espada de Breno en la balanza política, no hay solución práctica que le sea desfavorable, porque la Constitución lo provee de resortes gubernamentales y de influencias incontrarrestables.

El ejecutivo argentino, tal como lo concibieron y organizaron los constituyentes del 53, es descendiente legítimo del virrey español de la colonia, y es en esa lejana época donde deben buscarse el origen y las características de su vigor y poderes actuales. Como ninguna otra de las instituciones que nos legaron los constituyentes del 53, el ejecutivo tiene un arraigo profundo en nuestros antecedentes históricos, siendo así la más *nacional* de todas aquéllas; y si con algún modelo extranjero tiene semejanza, no es exactamente con el Presidente de Estados Unidos, sino con el que creó la Constitución chilena de 1833 ¹.

Nuestro ejecutivo es un poder *unipersonal*, como lo fueron el monarca español absoluto y su virrey en el Río de la Plata, el «Director Supremo» que instituyó la primera Asamblea Constituyente en 1814, los gobernadores de Provincia desde 1820 y, en su más exagerada extensión, el general Juan Manuel de Rozas;

(1) Véase mi conferencia inaugural del curso de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, publicada en la «Revista de Derecho, Historia y Letras», junio de 1919, ps. 193-206.



como lo fué, finalmente, en la concepción alberdiana del ejecutivo fuerte y aún en la doctrina auténtica de los padres de la Constitución. Es preciso, pues, recordar a Alberdi otra vez: «Fuerte como el de Chile, republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central como en dos siglos, hasta donde lo permita el individualismo provincial creado de hecho por la revolución, el ejecutivo es la parte prominente y principal del nuevo gobierno argentino, según su Constitución. Por mucho tiempo, en la América del Sur, lanzada en el mundo nuevo de la república desde 1810, el gobierno ha de estar representado y simbolizado casi totalmente por el poder ejecutivo». ²

1379. En diferentes partes de esta obra he hecho la crítica de las ideas de Alberdi sobre la organización del poder ejecutivo y sus relaciones institucionales con los otros poderes, especialmente con el Congreso. No es necesario, pues, que reproduzca aquí esa crítica; pero es oportuno afirmar que, por lo mismo que nuestros antecedentes históricos han sustentado el concepto del ejecutivo fuerte, es lógica e impostergable ya la reacción contra esa doctrina política, porque es anaerónica y antirepublicana, repugnante al progresivo desarrollo democrático de una Nación moderna. El pueblo argentino de los días que vivimos es tan enteramente distinto al de la época preconstitucional y al del período constituyente — desde los puntos de vista social, económico, político, racial, etc., etc., — que es un enorme absurdo mantener al ejecutivo en la posición preponderante que ocupó antaño y que se le reconoció luego en mérito de circunstancias difíciles y obstáculos casi insalvables para lograr la organización nacional ³.

(2) *Estudios sobre la Const. Argentina*, Cap. V.

(3) Sintetizando la crítica que de la opinión pública más calificada merece este fenómeno político de la prepotencia de nuestro ejecutivo, dentro y fuera del país, decía *La Nación* en un interesante y oportuno artículo editorial: «He aquí algo que los observadores extranjeros no se explican, ni comprenden en nuestra política: cómo puede existir un Presidente sin contralor parlamentario, sin responsabilidad efectiva, sin limitación ante ningún otro poder. Y menos se explican en este caso nuestro actual, en que ven hasta los fueros del poder judicial desconocidos, sin que nadie pueda poner remedio.

«Es una regla establecida en la doctrina constitucional que todo acto de extralimitación de un poder sobre las valías fijadas por el estatuto fundamental a la ley importa un avance hacia la dictadura; figúrese ahora el lector si no tendrán razón los que, en presencia de las enormes lesiones recibidas ya por la Constitución argentina, durante este régimen, piensan que una dictadura de hecho se halla ya en posesión del gobierno de la Nación.



Repasemos brevemente ahora los antecedentes históricos y ensayos constitucionales que definen la filiación y la estructura del poder ejecutivo argentino. En tanto que las instituciones parlamentarias fueron completamente desconocidas por los pueblos sudamericanos durante la dominación hispánica, la autoridad ejecutiva tuvo desde un principio arraigo positivo y eficaz en la sociedad colonial. Al revés de lo que ocurrió en las colonias inglesas, como ya lo tengo dicho, en las españolas no hubo órganos representativos de la voluntad popular, no teniendo los cabildos otro carácter y otros fines que los de simples corporaciones municipales, cuya reducida esfera de acción fué muchas veces invadida por el virrey, en la ciudad capital, y por los gobernadores.

1330. Ocurrido el movimiento emancipador, la función ejecutiva de la Junta provisional, de los triunviratos luego, de los directores más tarde, pudo desenvolverse regularmente, considerada desde el punto de vista práctico de su existencia, mientras que la función legislativa, es decir, los órganos a quienes se confiaba su desempeño, tuvieron vida anémica o no pudieron siquiera iniciar el cumplimiento de sus mandatos. Así, no pudo actuar la primera Asamblea Constituyente convocada el 25 de mayo de 1810 y propiciada por Moreno; Rivadavia, vale decir, el triunvirato que él manejaba a su arbitrio, ahogó en su cuna el primer cuerpo legislativo que formaron en 1811 los diputados de las provincias, y los expulsó de Buenos Aires. En 1812 fueron disueltas dos asambleas por el triunvirato que inspiraba el mismo Rivadavia; y a no haberse producido la revolución del 8 de octubre del mismo año — en la que participó San Martín — la que conocemos con el nombre de « Asamblea general Constituyente del año XIII » no se habría reunido. Esta misma desapareció del escenario político nacional a los dos años cabales de su instalación, envuelta en el desprestigio de sus desaciertos y fracasos. Desde principios de 1815 hasta mediados del año siguiente no hubo poder legislativo nacional, pues no lo

« También los autores europeos que juzgan las instituciones republicanas de América, ya más o menos uniformadas bajo esta forma de gobierno, suelen llamar al jefe del poder ejecutivo, — tomando el caso del de los Estados Unidos, — « un rey de cuatro años »; ¿qué nombre darían al presidente de la Nación Argentina, si se dieran cuenta de que ni reconoce al Congreso, ni se cree obligado a respetar las autonomías de los estados provinciales, ni se considera en el deber de observar prescindencia en los actos electorales, a pesar de terminantes declaraciones, prohibiciones y penalidades de la Constitución y de la ley? ». En 1917, durante la presidencia de Irigoyen.



era, en manera alguna, la «Junta de Observación» que se constituyó en Buenos Aires a raíz de la revolución de Fontezuelas. El famoso Congreso de Tucumán fué minado por las inoportunas ideas monarquistas y unitarias, de un lado, y de otro por las fundadas resistencias de las provincias a aceptar un sistema que importaba el aniquilamiento de sus propias autonomías.

La reacción federalista, encabezada por las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, se caracterizó, naturalmente, por la hipertrofia de los poderes ejecutivos locales, porque los caudillos, que se pusieron al frente de las masas populares para reivindicar sus derechos con la fuerza de las armas, no se subordinaban en el ejercicio de la autoridad que investían sino a las muy quebradizas reglas de gobierno consentidas por las circunstancias y por la exigencia primordial de imponer el triunfo de su credo político. Como consecuencia de dichas circunstancias y de aquella necesidad primordial, surgió *la teoría* (?) y *la práctica* de las «facultades extraordinarias» durante los treinta y dos años de la guerra civil entre unitarios y federales.

¿Y para qué repetir ahora que la dictadura de Rozas confirmó de hecho hasta en sus mayores proyecciones la prepotencia del poder ejecutivo, precisamente donde residían las fuerzas morales y políticas que podían encauzar el pensamiento y la conciencia nacionales? La «época de Rozas» contribuyó en proporción enorme a reafirmar la compleción robusta del poder ejecutivo en detrimento notable del desarrollo de la función legislativa y de sus órganos correspondientes. La Legislatura porteña, uncida al yugo asfixiante de la dictadura, amordazada completamente y transformada en una oficina doméstica para dar forma de leyes a los arbitrarios mandatos del Gobernador, era nada más que una grosera caricatura de poder legislativo.

1381. Los venerables padres de la Constitución argentina no podían, pues, de la noche a la mañana, modificar el modo de ser político y social de nuestro pueblo por la sola virtud de las fórmulas legales; aparte de que estaban lealmente convencidos de que era para el país una necesidad vital el dotarlo de un ejecutivo provisto de todos los poderes e influencias gubernamentales adecuadas para imposibilitar la reerudescencia de la anarquía después de haber sido derrocada la dictadura.

Estaba en lo cierto el diputado Zuviría cuando afirmaba, en su discurso del 20 de abril de 1853, que «las instituciones no son sino las fórmulas de las costumbres públicas, de los antecedentes,



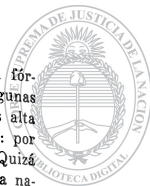
de las necesidades, carácter de los pueblos y expresión general de su verdadero ser político. Para ser buenas y aceptadas deben ser vaciadas en el molde de los pueblos para que se dieten. ¿Y cuáles son, agregaba, nuestras costumbres, nuestros antecedentes, nuestro verdadero ser político y normal, para que los traslادemos a una Constitución, o que ésta sea vaciada en aquél? Si con ella pensamos crearlo o cambiarlo, padecemos una equivocación, que la expiaremos, como nuestros predecesores expiaron las suyas viendo morir sus obras el día mismo de su nacimiento. Porque en política, los errores, las faltas, no se curan sino con la expiación, que siempre es cruel»⁴.

Conocidos ya estos antecedentes de la estructura original de nuestro poder ejecutivo, entremos de lleno en el estudio de los textos que ponen de relieve la teoría constitucional.

1382. Es un poder unipersonal. — Muy lejos de mi espíritu está el propósito de patrocinar la teoría, ni menos la realidad, del ejecutivo fuerte y avasallador que aconsejó Alberdi en sus «Bases». Estas páginas no tienen sino el objeto de exponer tal cual es la estructura que la Constitución ha dado al poder ejecutivo nacional, precisamente para hacer así la crítica mejor fundada — sabiendo lo que aquél es — que merece la concepción alberdiana y su penetración en el Código supremo de 1853. Se destacará así con más nitidez la posición predominante del ejecutivo argentino, a la vez que la necesidad imperiosa de reformar el sistema, para que el principio esencial de la separación, independencia y coordinación de los tres poderes gubernamentales sea una verdad y una garantía de que no resurgirá jamás la dictadura presidencial en el país. El artículo 74 de nuestra ley suprema dice que «el poder ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de *Presidente de la Nación Argentina*». Esta forma o modo de expresarse la Constitución respecto de la organización del poder ejecutivo tiene, desde luego, el sentido obvio y llano que fluye de sus propios términos, y el mismo que tenían otras análogas en todos los ensayos constitucionales y proyectos orgánico que la precedieron, desde la ley de 1814 que instituyó por primera vez el ejecutivo unipersonal⁵.

(4) Véase en *Convención Nacional de 1898 y antecedentes* (public. of. citada), p. 276.

(5) Ley de 22 de enero de 1814: «La Asamblea general Constituyente ordena que la suprema potestad ejecutiva se concentre en una sola persona,



Ahora bien; para descubrir el verdadero alcance de esta fórmula o de cualquier otra es preciso, ante todo, recordar algunas reglas o principios de interpretación consagrados por la más alta autoridad en derecho constitucional que hasta hoy se conoce: por la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana. «Quizá la más segura regla de interpretación será la que, mirando la naturaleza y objeto de los poderes particulares, deberes y derechos, *con toda la luz y el auxilio de la historia contemporánea*, dé a las palabras de cada cláusula exactamente el alcance y la fuerza de su legítimo sentido, de modo que pueda razonablemente asegurar y obtener los fines tenidos en vista»⁶. «En la explicación de la Constitución —dice otra sentencia⁷— cada palabra debe tener su debida fuerza y su propio significado, porque resulta evidente de todo su conjunto que ninguna palabra ha sido innecesariamente usada ni inútilmente agregada. Cada palabra parece haber sido pesada con toda deliberación, y su fuerza y efectos plenamente entendidos. Ninguna palabra, pues, en la Constitución, puede ser rechazada como superflua o sin sentido». Y, por fin, como lo establecen varias sentencias concordantes de la Corte, «cuando una interpretación ha estado largo tiempo en práctica, aunque no esté sancionada por la autoridad judicial, es digna de gran consideración, porque no puede ser desconocida sin grande inconveniencia»⁸.

La Corte Suprema nacional ha adoptado estos cánones de interpretación, según ya se ha hecho notar en diversos lugares de esta obra.

bajo las calidades que establecerá la ley».—Estatuto Provisional de 1815, secc. III, cap. I, art. 1: «El Director del Estado ejercerá el poder ejecutivo en todo el territorio, etc.»—Reglamento Provisorio de 1817, secc. III, cap. I, art. 1: «El Supremo Poder Ejecutivo reside originariamente en la Nación y será ejercido por un Director del Estado».—Constitución de 1819, art. 56: «El Supremo Poder Ejecutivo de la Nación se expedirá por la persona en quien recaiga la elección de Director». (V. Ley del 6 de febrero de 1826).—Constitución de 1826, art. 68: «El Poder Ejecutivo de la Nación se confía y encarga a una sólo persona, bajo el título de *Presidente de la República Argentina*».—Proyecto de Alberdi, art. 71: «Un ciudadano con el título de «Presidente de la Confederación Argentina» desempeña el poder ejecutivo del Estado».

(6) *Prigg v. The Commonwealth of Penn.*, 16 Peters, 539.

(7) *Holmes v. Jennison*, 14 Pct., 540.

(8) *Houston v. Moore*, 5 Wheaton, 1; *Mc Culloch v. The State of Maryland*, 4 Wheaton, 316; *Martin v. Hunter v. Wheat.*, 304; *Briscoe v. Bank*, 11 Pet., 257; *Cooley v. Philadelphia*, 12 Howard, 299; etc.



1383. Por consiguiente, debemos atribuir a cada palabra del artículo 74, y a las de los textos que le son concordantes, todo el valor y la fuerza que les corresponde desde el punto de vista en que se colocaron sus autores cuando les dieron su soberana sanción.

Al decir el artículo 74 que el poder ejecutivo *será desempeñado por un ciudadano*, etc., instituye un poder «unipersonal», como lo hace la Constitución norteamericana al prescribir que «el poder ejecutivo será investido en un Presidente de los Estados Unidos de América» (art. II, secc. 1ª, cl. 1). Los constituyentes de 1853, además de aceptar y legalizar la doctrina del ejecutivo unipersonal, en cuanto estaba impuesta por la fuerza de nuestros antecedentes históricos y el imperio de las circunstancias, creyeron firmemente que era la mejor fundamentada en los principios de la ciencia política sobre este particular. Conocían bien, sin duda, aquellas páginas de *El Federalista* donde Hamilton explicaba las conveniencias del ejecutivo unipersonal, y adoptaron sus argumentos. Es interesante reproducirlos sintéticamente aquí.

«La energía en el ejecutivo — decía Hamilton⁹ — es una cualidad sobresaliente en la definición de un buen gobierno. Ella es esencial para la protección de la comunidad contra ataques del extranjero y no lo es menos para la firme ejecución de las leyes, y para la protección de la propiedad contra aquellas combinaciones irregulares y violentas que interrumpen a veces el curso ordinario de la justicia; para la garantía de la libertad contra las empresas y ataques de los ambiciosos, de las facciones y de la anarquía»... «No es necesario, empero, multiplicar sobre este punto argumentos o ejemplos. Un ejecutivo débil implica el ejercicio débil del gobierno, lo que importa un mal ejercicio del mismo; y un gobierno mal ejercido, cualquiera que sea su teoría, en la práctica debe ser un mal gobierno»... «Los elementos que constituyen la energía en el ejecutivo, son: *unidad*, *duración*, *disposiciones adecuadas* para su sostén, *atribuciones competentes*».

→ **1384. Los Ministros.** — No es lícito, pues, dar a la fórmula constitucional que comento otra interpretación que la derivada fácilmente de sus propias palabras. Si todo esto justifica la tesis de que el poder ejecutivo argentino es unipersonal, no puede pretenderse, claro está, que los ministros forman parte integrante de ese poder, porque en tal caso la Constitución se contradeciría a

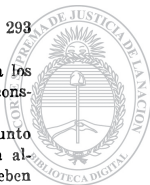
(9) *The Federalist*, n° 70.



sí misma y contendría en sus propios textos elementos destructores de los principios fundamentales que determinaron la estructura de dicho poder. Es preciso, entonces, que me haga cargo aquí de los argumentos formulados por algunos publicistas nacionales para sostener que nuestro ejecutivo es, en teoría pura, un poder pluripersonal, o por lo menos dual.

La Constitución, después de enumerar las atribuciones del poder ejecutivo en el artículo 86 (diciendo que «*el Presidente de la Nación* tiene las siguientes atribuciones»), dedica un capítulo especial a los «*ministros del poder ejecutivo*», cuyos preceptos es oportuno conocer antes de continuar nuestro estudio. «Ocho ministros-secretarios 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 especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros»¹⁰. «Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas». «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». «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». «No pueden ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de ministros». «Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar». «Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuído en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio» (arts. 87 a 93). Son nombrados y removidos de sus cargos por el Presidente de la Nación, a su exclusivo arbitrio (art. 86, inc. 10). La cámara de diputados, con dos tercios de votos de sus miembros presentes, puede acusarlos ante el senado «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»; el senado los juzga en juicio público y puede destituirlos de sus cargos con igual mayoría (arts. 45, 51 y 52).

(10) Los ocho ministerios creados por la Constitución han sido así distribuídos por la ley n° 3727, de octubre 11 de 1898: 1) del interior, 2) de relaciones exteriores y culto, 3) de hacienda, 4) de justicia e instrucción pública, 5) de guerra, 6) de marina, 7) de agricultura, 8) de obras públicas.



Tales son los preceptos de la ley suprema que se refieren a los ministros del poder ejecutivo¹¹. ¿Cuál es, pues, la función constitucional de los mismos? ¿Integran aquel poder?

1385. Mantengo la opinión que sobre este interesante punto expuse en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, hace ya algunos años¹². El requisito de que los actos del Presidente deben ser refrendados y legalizados por la firma del ministro respectivo para tener eficacia no destruye la unidad o unipersonalidad del poder ejecutivo. Tampoco la afecta la responsabilidad individual y solidaria de los ministros por los actos que legalizan, porque la sola voluntad que impera en todos los casos es la del Presidente, sin que los ministros tengan recurso alguno, parlamentario o administrativo, para contrarrestarla.

Esto, que parece tan claro, es, sin embargo, negado por algunos escritores, como queda dicho. El ex-profesor doctor Naón, por ejemp'o, se expresa así: «La responsabilidad política que la carta fundamental prescribe sólo para los funcionarios que forman parte integrante de un poder, la ha establecido también para los ministros, y, para mí, mientras esa responsabilidad política exista en contra de un funcionario en la Constitución, ese funcionario ejerce un poder. Poder y responsabilidad son términos correlativos. No es posible concebir la una sin el otro». Y más adelante, concre-

(11) La ley citada en la nota anterior ha especificado las atribuciones correspondientes a cada ministerio: 1° La representación política, administrativa y parlamentaria de su respectivo departamento; 2° refrendar con su firma los actos del Presidente; 3° proyectar, suscribir y sostener ante el Congreso los proyectos de ley que inicie el poder ejecutivo y todo acto de la exclusiva jurisdicción de éste, redactar la memoria anual que debe presentar al Congreso dentro del primer mes de sus sesiones, y los mensajes y proyectos de presupuesto parcial de su departamento, y presentar la cuenta de inversión con arreglo a la ley de contabilidad; 4° intervenir en la promulgación, publicación y ejecución de las leyes, así como velar por el cumplimiento de los decretos y sentencias relativos a su despacho; 5° llevar la correspondencia ministerial con las autoridades principales de su departamento y con las extrañas sobre asuntos de su incumbencia; 6° resolver por sí todo asunto administrativo de su departamento que no requiera ser resuelto por el poder ejecutivo; 7° la dirección, control y superintendencia de todas las divisiones, oficinas y empleados del despacho; 8° intervenir en la celebración de contratos en representación del Estado, y la defensa de los derechos del mismo conforme a las leyes; 9° el estudio, fomento y protección de los intereses y progreso de la Nación en el ramo que le concierne; 10° recibir, tratar y resolver, o llevar a la resolución del Presidente, según el caso, toda petición dirigida al poder ejecutivo (art. 2°).

(12) T. II (1911), ps. 5-62.



tando aún más su concepto del ejecutivo nacional, el doctor Naón sostiene que « cuando la Constitución ha establecido terminantemente la responsabilidad de los ministros, es porque ha querido evitar que la voluntad de un solo hombre pudiera producir actos perjudiciales para los intereses del país, poniendo a su lado un funcionario responsable para obligarlo a que, por temor a esas mismas responsabilidades, medite los actos ejecutivos en que debe intervenir y controle la acción del otro magistrado que con él está autorizado a proceder en el ejercicio del gobierno »¹³.

1386. No es sólo la responsabilidad política de los ministros el elemento que debe considerarse para saber si ellos integran o no el poder ejecutivo, compartiendo su ejercicio con el Presidente. Si ese elemento responsabilidad bastara a dicho efecto, deberíamos admitir también que en Estados Unidos forman parte integrante del poder ejecutivo los secretarios de Estado por el hecho de que son responsables ante el Congreso mediante el juicio político, según la Constitución. Esta prescribe, en efecto, que la cámara de representantes acusará y el senado juzgará « a todos los empleados civiles de los Estados Unidos » en las causas a que dieren lugar « la traición, el cohecho u otros graves crímenes y delitos » cometidos por aquéllos (art. I, secc. 2ª, cl. 5 y secc. 3ª, cl. 6; art. III, secc. 4ª); y no porque muy poco se use de esta grande amplitud del juicio político en Estados Unidos podrá concluirse que, como « funcionarios civiles » de la administración federal, los ministros están exentos de la referida responsabilidad. La teoría constitucional — dice Story¹⁴ — es que « todos los funcionarios que reciben su nombramiento del gobierno federal, sea que desempeñen funciones judiciales o ejecutivas, lo mismo las más altas que las más humildes, son, exceptuando los militares de tierra o de mar, « funcionarios civiles » en el sentido de la Constitución, y, como tales, sometidos a la tramitación de las acusaciones políticas ».

Y bien: en Estados Unidos nadie ha intentado ni siquiera insinuar la afirmación de que los secretarios de Estado (ministros), responsables ante el Congreso mediante el juicio político, integren el poder ejecutivo federal. La responsabilidad de los mencionados funcionarios nunca ha sido tenida allí como elemento primordial

(13) Rámulo S. Naón, *Los Ministros, su carácter y función constitucional* (1905), ps. 67 y 31.

(14) Obra citada, t. II, ps. 483, 493; véase mi *Poder Legislativo*, págs. 277-80.



para definir su posición constitucional como asesores del Presidente, porque se ha entendido que tal responsabilidad es un principio inherente a la forma republicana de gobierno establecida, y nada más. De igual manera, en nuestro país, la responsabilidad de los ministros ante el Congreso y que este cuerpo hace efectiva por el juicio político, no es suficiente fundamento para pretender que ellos sean, con el Presidente, los depositarios del poder ejecutivo. En el gobierno de gabinete los ministros constituyen este poder porque, como ya se ha demostrado, el jefe del Estado es *irresponsable* políticamente y aquéllos tienen *responsabilidad parlamentaria*, que es bastante más trascendental que la sola responsabilidad política de los nuestros, pues la primera es la base esencial de su permanencia en el gobierno.

1387. Pero algunos publicistas insisten en que la responsabilidad «solidaria» de todos los ministros que *acuerdan* un acto ejecutivo, es decir, que lo refrendan conjuntamente (art. 88 de la Const.), es algo más que la mera responsabilidad que puede dar base al juicio político. El doctor Wilmart, por ejemplo¹⁵, pregunta qué podría significar la palabra «solidariamente», empleada por el artículo 88 de la Constitución, en el tecnicismo y en la práctica del juicio político (*impeachment*). ¿Significaría, acaso, observa el doctor Wilmart, que los ministros presentes en el acuerdo o presuntos presentes podrían ser condenados a la destitución solidaria y a la privación solidaria de ejercer cargos públicos? Esto, agrega, no tendría sentido, nos parece. Pero que un ministro que firma un acto sea responsable políticamente y que lo sean igualmente los que lo han acordado en reunión de ministros, explícita o implícitamente, esto tiene un sentido claro, al menos para los que han leído un poco cosas referentes a «responsabilidad ministerial», o siquiera se fijan en las noticias telegráficas sobre política».

No entendieron así, empero, la responsabilidad de los ministros nuestros constituyentes, cuya palabra oficial, vertida en actas y documentos auténticos, es la primera y más legítima fuente de interpretación. *El Redactor* de la comisión examinadora de 1860 refiérese concretamente a este punto de la responsabilidad de los ministros y al instrumento o medio constitucional para hacerla efectiva. Nada más concluyente que el siguiente párrafo para interpretar el artículo 88: «Un ministro de la Nación — dice *El*

(15) *Función constitucional de los ministros*, encuesta de la «Revista Argentina de Ciencias Políticas», 1911, p. 57.



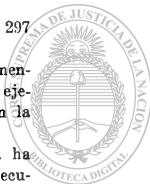
Redactor — manda en circular o de otro modo a los jefes militares influir en las elecciones, amenazando deponer a los que no cumplan la orden. Casos como estos constituyen *mala conducta* y traen aparejada la destitución del ministro, después del juicio del senado, por estos delitos graves que ninguna ley ha podido determinar »¹⁶. He aquí un concepto claro y bien definido de lo que importa la responsabilidad individual y solidaria de los ministros argentinos; he aquí el procedimiento constitucional adecuado para hacerla efectiva; he aquí, en una palabra, previstos los casos en que surge esa responsabilidad y que entrañan el juicio político legislado en los artículos 45, 51 y 52 de la Constitución.

Ni los convencionales de 1853, ni los de 1860, se propusieron instituir la responsabilidad *parlamentaria* de los ministros. Esto hubiera sido para ellos repugnante a su designio de vigorizar el poder ejecutivo, pues sabían que la responsabilidad parlamentaria del ministro en las democracias incipientes (y aún en las más desarrolladas) ocasiona el debilitamiento de aquel poder, cuando no llega hasta minar su existencia. Basta observar lo ocurrido en España y en Chile — cuyas respectivas tradiciones históricas y políticas desautorizan al gobierno parlamentario — para comprender la verdad de lo que afirmo.

La responsabilidad individual y solidaria de los ministros no destruye, por lo tanto, la unidad del ejecutivo argentino.

1388. Rebatingo el primer argumento de los que sostienen que los ministros integran el poder ejecutivo central, en mérito de su responsabilidad política, debo hacerme cargo ahora del argumento que, en el mismo sentido, quieren aquéllos hacer con el requisito constitucional de la firma refrendatoria (art. 87). El objeto de este requisito, como se verá en seguida, no es que el acto ejecutivo sea efecto de dos voluntades concordantes, cada una con derecho para prevalecer, porque ésto también implicaría una flagrante contradicción con la doctrina auténtica de la unidad del poder ejecutivo. La voluntad o criterio del Presidente es lo que debe primar, puesto que él es el solo depositario constitucional del poder ejecutivo, como lo dice enfáticamente el artículo 74. Los elementos o condiciones que definen un poder gubernamental son tres: 1° la voluntad de hacer; 2° la capacidad para hacer; 3° la exclusividad del derecho para remover los obstáculos que le impedirían

(16) Número 6; *Convenc. Nac. de 1898 y anteced.* (public. of. cit), p. 1087, 1° columna.



obrar. Y bien; ¿dónde se encuentran reunidos estos tres elementos o condiciones que han de determinar el asiento del poder ejecutivo? Es indudable que se encuentran reunidos los tres en la persona que ocupa la presidencia de la República.

1389. Como decía Estrada¹⁷, «la Constitución argentina ha imitado a la de los Estados Unidos, estableciendo un poder ejecutivo unipersonal. ¿Puede decirse, preguntaba, que contradice esta idea la doctrina que ha admitido sobre la necesidad de que los actos del Presidente sean legalizados por sus ministros? En 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».

Según Hervieu, en su conocida obra¹⁸, «la firma refrendatoria, además de ser una consecuencia directa de la responsabilidad ministerial, tiene una doble utilidad. Ella certifica la firma del jefe del Estado y constata que el acto es conforme a las reglas del departamento administrativo confiado a cada ministro». La mente de nuestras disposiciones constitucionales parece ser, al revés de lo que afirma Hervieu, que la firma del ministro es lo que entraña su responsabilidad. Parece, pues, incontrovertible que el requisito a que me refiero tampoco puede invocarse como fundamento serio para sostener que los ministros integran el poder ejecutivo.

1390. Otro publicista cree descubrir en las fórmulas que emplea la ley suprema las bases o la definición misma del régimen parlamentario. Piensa así el doctor Matienzo, que hace la siguiente argumentación¹⁹: «... El texto constitucional argentino desciende en línea recta de la Constitución francesa de 1791, en lo que respecta a la institución ministerial, como en muchos otros puntos. El establecimiento de este origen es un hecho decisivo para la determinación del sentido y objeto de la institución que nos ocupa. Cuando un legislador copia un texto extranjero, su intención natural es conservarle en su propio país el significado que tiene en el país originario». Alude este autor al artículo 4º de la sección IV, en el capítulo II de la Constitución francesa de 1791 (septiembre 3), según el cual «ninguna orden del rey podrá ser ejecutada si no está firmada por él y refrendada por el ministro o el

(17) *Curso de Derecho Constitucional*, ed. cit., t. III, p. 292.

(18) *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions* (París, 1893), p. 679.

(19) *Función constitucional de los Ministros*, encuesta citada en la «*Revista Argentina de Ciencias Polít.*», ps. 189 y siguientes.



ordenador del departamento »²⁰. El profesor Matienzo, comparando este artículo de la citada Constitución francesa con nuestro artículo 87, piensa que « se trata de una verdadera imitación, casi de una traducción literal »... « Lo esencial, lo que caracteriza el sistema inglés adoptado por todos los países europeos de gobierno representativo, es que la firma de un ministro responsable sea necesaria para que exista acto gubernativo y que el ministro tome parte en los debates parlamentarios; y en eso coinciden Inglaterra, Francia y la República Argentina »²¹. La conclusión a que arriba es que « los argentinos hemos adoptado el sistema inglés (*cabinet government*), aunque lo hagamos funcionar como si fuera el norteamericano ».

1391. Hay en toda esta argumentación muchos errores para dejarlos pasar sin descubrirlos. Los textos de la Constitución francesa de 1791 a que se refiere el doctor Matienzo no son los únicos que ha debido confrontar para decir que la función constitucional de los ministros argentinos, o en general, la estructura de nuestro poder ejecutivo, ha sido concebida conforme a las ideas políticas que se vertieron en aquella Constitución. Ha olvidado, descuidadamente sin duda, otros textos que tienen en esta cuestión mucha más importancia, como el artículo 2º, de la sección I, en el mismo capítulo II: « La persona del rey es *inviolable y sagrada* »; y ha omitido citar y transcribir el que establece la responsabilidad ministerial en forma bien distinta a la que sería necesario que hubiese tenido para deducir de sus términos la responsabilidad parlamentaria: « Los ministros son responsables de todos *los delitos* por ellos cometidos contra la seguridad nacional y la Constitución; de todo atentado a la propiedad y a la libertad individual; de toda malversación de los dineros destinados a los gastos de su departamento » (art. 5º, secc. IV, cap. cit.). ¿Puede afirmarse con exactitud que estos dos textos tienen algún parentesco con los que en

(20) En opinión del mencionado autor, este texto, así como el que establecía — *muy rudimentariamente* — la responsabilidad ministerial, habríase introducido en nuestro país por intermedio de la Constitución española de 1812, sancionada por las Cortes de Cadiz, cuyos artículos correspondientes prescribían: « Art. 225. Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito ». — « Art. 226. Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución y las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey ».

(21) *Gobierno Representativo Federal*, (Bs. Aires, 1910), ps. 177-78.



nuestra Constitución especifican las funciones constitucionales del Presidente de la República y de sus ministros? ¿Es posible parangonar al jefe del Estado francés según la Constitución de 1791 — un monarca cuya persona «es inviolable y sagrada» — con el jefe del Estado argentino, *responsable ante el Congreso*, según la teoría y la letra de nuestra ley suprema? ¿Se ha podido demostrar que nuestros antepasados tomaran como modelo para organizar el poder ejecutivo a la monarquía francesa de 1791 y a la fracasada Constitución que le impuso una Asamblea revolucionaria para abatir el poder real absoluto? Nuestra historia política da respuestas enteramente negativas a estas preguntas.

1392. Después de la creación del ejecutivo unipersonal por la Asamblea general Constituyente de 1814 (ley del 22 de enero), es el manifiesto que precedía a la Constitución de 1819 el primer documento auténtico donde fueron reveladas las ideas de nuestros antepasados en lo concerniente a la naturaleza y funciones del poder ejecutivo que convenía al país adoptar. Ni una palabra hay en ese famoso documento que pueda sugerir la idea de que la Constitución francesa de 1791 tuvo alguna influencia en las teorías constitucionales de aquéllos. Muy al contrario, destácanse allí las doctrinas políticas que inspiraran a la Constituyente de Filadelfia sobre la división de los poderes gubernamentales y, en particular, las que determinaron la organización del ejecutivo unipersonal. Los fundamentos que en dicho manifiesto expusieron los constituyentes de 1819 para justificar el principio de la *unidad* del poder ejecutivo, parecen tomados casi sin alteración de las clásicas páginas de *El Federalista*. Es notable, entre otros, este pasaje del manifiesto: «En la ejecución de las leyes, un centro único de poder siempre ha sido necesario para que ellas sean superiores a todos los obstáculos. *Libre entonces el magisterio supremo de concurrentes, llenos de desconfianzas y celos que inspira una odiosa rivalidad, él sabrá conducir al puerto el bajel del Estado por entre borrascas y precipicios.* La anarquía abre las puertas a la tiranía, y la tiranía forja los hierros de la esclavitud. *La unidad del poder previene estos inconvenientes* »²².

De más está decir que el mismo criterio tuvieron los constituyentes de 1826 al dictar la ley que creó el ejecutivo nacional permanente (6 de febrero) y la Constitución unitaria. El artículo 68

(22) La Constitución de 1819 no contenía un capítulo sobre los Ministros, como la actual, y en cuanto a su responsabilidad decía que ésta la determinaría la ley (art. 82).



de esta última es sumamente sugestivo: « El poder ejecutivo de la Nación se confía y encarga a una sola persona, bajo el título de Presidente de la República Argentina ». No insistiré en poner de relieve otra vez las ideas de Alberdi acerca de la *unidad y vigorería* del ejecutivo federal.

¿Dónde está, entonces, la influencia francesa en las doctrinas políticas que nuestros antepasados tuvieron para concebir y organizar dicho poder público? La argumentación del antes citado autor falla, pues, por su misma base.

1393. En la Constitución argentina no hay nada que pueda servir como cimiento del gobierno parlamentario. Este sistema supone, como condición *sine qua non*, la irresponsabilidad del jefe del Estado. No podrá citarse el caso de país alguno que tenga régimen parlamentario y al mismo tiempo un primer magistrado políticamente responsable. Responsabilidad política del jefe del Estado y gobierno parlamentario son dos instituciones absolutamente inconciliables. Los monarcas constitucionales de Inglaterra, Bélgica, Holanda, Suecia, etcétera, el Presidente francés, no pueden ejercer en persona el poder ejecutivo del Estado porque son irresponsables, y por eso mismo es que lo ejerce el gabinete responsable ante la mayoría parlamentaria, es decir, ante la mayoría del cuerpo electoral de la Nación. Equivócanse profundamente el doctor Matienzo y algunos otros que aceptan sus ideas cuando creen que lo esencial, lo que caracteriza al sistema inglés adoptado por todos los países europeos de gobierno representativo, es que la firma del ministerio responsable sea necesaria para que exista acto gubernativo y que el ministro tome parte en los debates parlamentarios. Como en el capítulo anterior se ha demostrado, lo esencial, lo que caracteriza al sistema inglés adoptado por todos los países europeos de gobierno representativo, es que el jefe del Estado, monarca o Presidente, sea *irresponsable*. Lo esencial, lo que caracteriza al régimen parlamentario o *cabinet government* es que la Constitución del Estado diga, como la de Bélgica por ejemplo: « la persona del rey es *inviolable*, sus ministros son responsables »; o como la francesa: « los ministros son solidariamente responsables ante las cámaras de la política general del gobierno, e individualmente de sus actos personales; el Presidente de la República *no es responsable* sino en el caso de alta traición ».

1394. Y bien: ¿será posible en nuestro país el gobierno parlamentario mientras la Constitución federal haga *personalmente responsable* al Presidente por su acción política y su gestión admi-



nistrativa. El jefe del Estado argentino puede ser acusado por la cámara de diputados ante el senado, en cualquier momento de su período constitucional, « por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes » (art. 45), y el senado destituirlo de su cargo (art. 52). ¿Cómo puede suponerse, entonces, que entregará a los ministros el ejercicio del poder ejecutivo, *el poder de gobernar*, limitándose él a desempeñar el papel pasivo de un monarca constitucional, *a reinar*? *El Presidente argentino « reina y gobierna », porque así lo quisieron los constituyentes influidos por una tradición colonial de trescientos años y por todos nuestros antecedentes nacionales. Desgraciadamente, reina y gobierna con exceso, pues el poder concentrado y fuerte que la Constitución le da no está ya en consonancia con el estado actual de nuestra democracia y menos aún con su probable desarrollo progresivo. La reforma constitucional de su anacrónica estructura es ya impostergable.*

En nuestra Constitución faltan otros elementos o requisitos para que sea posible el gobierno de gabinete. El Presidente no puede disolver las cámaras, que son su propio tribunal político; es decir, faltaría en nuestras instituciones ese « contra-golpe » necesario preconizado por Esmein y por todos los autores que explican el régimen parlamentario. Se dirá que tampoco existía tal recurso extremo en Chile; pero ya se ha visto que precisamente por eso el gobierno parlamentario fué en ese país un organismo híbrido y dañoso, y eran pruebas irrefutables de esto las constantes crisis ministeriales con la ineficacia consiguiente de los gobiernos.

La incompatibilidad absoluta de las funciones legislativas con el cargo de ministro (art. 91 de la Const.) sería otro impedimento grave para que pudiéramos practicar el sistema inglés y quizá uno de los impedimentos más insalvables.

1395. El Vicepresidente.—El Congreso Constituyente de 1853 tomó directamente de la ley suprema de Estados Unidos la institución de la vice-presidencia nacional. El proyecto del doctor Alberdi no incluía el cargo de Vicepresidente, pero preveía en el artículo 81 los casos de muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente, reemplazándolo « el presidente del senado con el título de Vicepresidente de la Confederación, quien deberá expedir inmediatamente, en los dos primeros casos, las medidas conducentes a la elección de nuevo Presidente en la forma que determina el artículo anterior ». Las constituciones de 1826 y de 1819 tampoco



creaban un funcionario que, conjuntamente con el jefe del Estado, fuese llamado a reemplazarlo en dichos casos, proveyendo, para cuando ocurrieran, en forma análoga a la que después propició Alberdi.

En la Convención de Filadelfia fué bastante discutida la institución de la vice-presidencia, considerándola algunos como superflua y otros hasta como perjudicial para la unidad y buen funcionamiento del gobierno. Pero se hizo notar que era necesario prever los casos en que el Presidente faltara o no pudiera temporalmente ejercer su cargo. «El principio de que en las monarquías hereditarias, a la muerte del soberano, hace recaer instantáneamente el poder ejecutivo en el que le sigue inmediatamente en el orden determinado de sucesión — se dijo — debe en cierto modo imitarse en los gobiernos puramente electivos, si se han de evitar grandes males»; y era evidente, observa Curtis²³, que el ejecutivo sería una rama del gobierno que nunca podría estar vacante. La especial organización del senado, ya explicada anteriormente²⁴, facilitó en mucho a la Convención el arreglo de la posición constitucional y de las funciones del Vicepresidente.

1396. De ahí que Hamilton, en *El Federalista*²⁵, expusiera dos consideraciones primordiales para justificar la creación de la vicepresidencia: «Una, que para asegurar en todo tiempo la posibilidad de una resolución definitiva de dicha cámara es necesario que su presidente tenga sólo un voto decisivo; y sacar al senador de algún Estado de su asiento para ponerlo en el de presidente del senado sería cambiar, respecto del Estado de donde proviniera, un voto constante por un voto contingente. La otra consideración es, que como el Vicepresidente puede en ciertas ocasiones substituir al Presidente en la suprema magistratura ejecutiva, todas las razones que recomiendan el modo de elegir prescripto para uno, se aplican con mucha, sino con igual fuerza, a la manera de nombrar al otro». Los comentadores de la Constitución americana repiten o, lo más, glosan brevemente estas clásicas explicaciones de Curtis y de Hamilton; pero, algunos autores modernos, como W. Wilson, no atribuyen mayor importancia a esta institución, llegando a decir éste que la posición del Vicepresidente «es de una insignificancia anómala y de una curiosa incertidumbre»; y Boutmy, entre

(23) Obra citada, p. 353.

(24) Véase t. II, ps. 424 y sigs.

(25) V. p. 556 de la edición esp. de Cantilo.



los escritores europeos, afirma que dicho funcionario es un estorbo.

1397. Los constituyentes, empero, creyeron que era necesario crear la vice-presidencia para lograr más cumplidamente la *continuidad* de la acción ejecutiva, imposibilitando de tal modo que ésta pudiera ser paralizada, interrumpida o trastornada por la frecuencia de las elecciones presidenciales. «¿Cuál es — pregunta un escritor²⁶ — el rasgo distintivo de la vice-presidencia y cuál es su justificativo? Fácil es apercibirse, dice, que lo que particulariza al Vice no son sus funciones, sino la forma de su elección: ésta se hace al mismo tiempo y en la misma forma que la del Presidente, y, dentro de la normalidad de las cosas, será un continuador de las tendencias que la mayoría entendió imprimir al gobierno durante el período constitucional para que fué elegido». Tan ha sido este el propósito original de los constituyentes americanos que cuando apenas vióse frustrado en la práctica, por una inadecuada redacción del artículo constitucional, sancionóse, en 1804, la enmienda XII^a que lo restauraba. En efecto; el artículo II, sección 1^a, cláusula 2, establecía que «la persona que reuniera el mayor número de votos» en el colegio electoral sería proclamada Presidente, «si ese número es una mayoría del número total de electores nombrados»; y más adelante, «que, en todo caso, después de la elección del Presidente, la persona que tuviera el mayor número de votos de los electores, sería Vicepresidente». En un principio se creyó que, según esta cláusula, el candidato que había obtenido más votos debía ser nombrado Presidente, y Vice el que le seguía en número de sufragios²⁷. La enmienda XII^a declarada en vigor el 25 de septiembre de 1804, dispuso que se hicieran en los colegios electorales escrutinios separados para la presidencia y para la vicepresidencia, debiendo los electores indicar en las respectivas cédulas las personas por quienes votan para uno y para otro cargo.

1398. Desde entonces, el propósito original de los constituyentes americanos al crear el puesto de Vicepresidente ha sido cumplido por los partidos políticos, que combinan una *fórmula presidencial* con personalidades que tienen la misma filiación política y, hasta donde es posible, los mismos conceptos de gobierno y de administración. Eso es lo que entre nosotros se ha llamado «una fórmula solidaria»; pero, en Estados Unidos, y aquí varias veces, ha acon-

(26) J. Cabrera, *La accfalta presidencial*, en la «Revista Argentina de Ciencias Políticas», t. 18, p. 395.

(27) Bryce, ob. y edic. cit., t. I, p. 69, nota.



tecido que cuando el Vicepresidente ha sido llamado a hacerse cargo de la primera magistratura, por la muerte del titular, su política ha tomado rumbos completamente distintos a la de su predecesor. En Estados Unidos se recuerdan dos casos, los de Tyler (sucesor de W. H. Harrison) y Johnson (sucesor de Lincoln), en los que estos vicerpresidentes no sólo adoptaron una política muy diversa a la de sus predecesores inmediatos, sino que hasta entraron en lucha con el partido que los había elegido ²⁸.

Entre nosotros, podrían citarse el caso del doctor Pellegrini, perfectamente explicable porque el país repudiaba la política y los métodos administrativos de su antecesor Juárez Celman, y el caso del doctor José Figueroa Alcorta, quien se desvió deliberadamente de la plausible orientación que había dado a su gobierno el doctor Manuel Quintana.

Roosevelt, escribiendo con la autoridad que le ha dado su notable actuación pública, sostiene que el Vicepresidente debe ser un representante de las mismas opiniones y de los principios que han asegurado la designación y la elección del Presidente, y sugiere los medios o procedimientos para lograr ese objetivo. Sería preciso, dice, acrecentar la influencia del Vice; debería ser siempre consultado por el Presidente sobre todas las grandes cuestiones de partido, y sería conveniente darle un asiento en las reuniones del gabinete presidencial, además de concederle voz y voto en las deliberaciones ordinarias del senado ²⁹. Estas son iniciativas que hasta ahora no han prosperado; entre tanto, la función constitucional del Vicepresidente es presidir el senado federal y votar sólo en caso de empate. No es miembro de este cuerpo; ni tampoco del poder ejecutivo, que está confiado por la ley suprema exclusivamente al Presidente, como antes se ha demostrado. La influencia del Vice en el gobierno y en la política oficial depende, pues, nada más de su propio valimiento, de su prudencia y de su autoridad moral ante los senadores y ante el Presidente de la Nación.

1399. Examinemos ahora el texto constitucional que prevé los casos en que reemplaza al titular del poder ejecutivo. Es ese texto el artículo 75: « En caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el poder ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación ». Como se cons-

(28) Bryce, ob. cit., t. I, p. 85; Woodburn, *The American Republic*, etc., ed. cit., p. 138.

(29) *American Ideals*, cit. por Woodburn, p. 140.



tata por la simple lectura de este artículo, los casos previstos son cinco: 1) enfermedad, 2) ausencia de la capital, 3) muerte, 4) renuncia, 5) destitución del Presidente. El proyecto fué sancionado por el Congreso Constituyente en la sesión del 29 de abril de 1853, por unanimidad, según dice el acta respectiva; no motivó discusión alguna. Su fuente es, sin duda, la cláusula o párrafo 5 de la sección 1ª, en el artículo II, de la Constitución norteamericana, que traduzco literalmente. «En caso de remoción del Presidente, de su cargo, o por su muerte, renuncia o inhabilidad para ejercer los poderes y deberes de dicho cargo, este (*the same*) recaerá (*shall devolve*) al Vicepresidente». Esta fijación del texto argentino, así como su concordancia con el que ha sido su modelo, se comprobarán mejor analizando por separado los varios casos que prevé.

1400. 1º caso. Enfermedad. — Parecía tal vez que esta palabra empleada por nuestro texto debiera tener un sentido más restrictivo que la usada por la cláusula norteamericana (*inability*, incapacidad, ineptitud, inhabilidad); pero, no puede controvertirse que los constituyentes argentinos tuvieron la creencia de que hacían una traducción exacta.

El artículo 75 emplea indiferentemente las palabras «enfermedad» e «inhabilidad» para definir una misma situación personal del titular del ejecutivo y de su reemplazante inmediato. No tiene importancia, pues, este detalle de redacción.

La Constitución americana ha querido comprender con la palabra *inability* todas las situaciones en que pueda haber incapacidad, inhabilidad o ineptitud del Presidente para desempeñar su cargo, temporal o permanentemente. Al decir *inhabilidad* comprende, claro está, la enfermedad (*infirmary* o *illness*) del Presidente, y se refiere a esta situación especialmente.

Ahora bien; ¿cómo será determinada la inhabilidad y por quién? — pregunta Watson en su notable obra³⁰. «¿Lo hará el Vicepresidente? ¿Será éste quien determine que la inhabilidad del Presidente es de tal carácter como para que los poderes y deberes del mismo deban serle entregados? Nada hay en la Constitución que autorice al Vicepresidente para asumir esta actitud. La Constitución guarda silencio sobre este importante punto, y no contiene ninguna sugestión acerca del modo de establecer la inhabilidad del Presidente, o cuándo deben recaer sus poderes y deberes en el Vice. Si tal emergencia ocurriera, ¿quién la resolvería? Dos caminos

(30) *The Constitution of the U. S., etc.*, ed. citada, t. I, p. 893.



sugieren estos términos: Uno se funda en la cláusula de la Constitución que dice, «el Congreso tendrá poder para hacer todas las leyes necesarias y convenientes para poner en ejecución los poderes investidos por la Constitución en el gobierno de los Estados Unidos», etc. (art. I, sec. 8º, cl. 18). Este cuerpo podría sancionar una resolución (pues una ley sería inconsistente con la investigación, desde que la ley requeriría la firma del Presidente y ello demostraría que es capaz de promulgar las leyes), poniendo de manifiesto la inhabilidad del Presidente (*setting forth the inability of the President*) y ordenando un examen de sus condiciones por una junta de peritos competentes; y si esta junta informara que la incapacidad es permanente, los poderes y deberes de aquél deberían ser transmitidos al Vicepresidente. El otro método sería que el Congreso por medio de una resolución dirigida al procurador general le ordenara iniciar una acción *in mandamus* contra el Vicepresidente, para compe'erlo a ejercer los poderes y desempeñar los deberes del oficio de Presidente. Este procedimiento podría ser apoyado por precedente judicial».

1401. ¿Cuándo cesa la incapacidad del Presidente y quién determina este hecho? Es otra cuestión importante. La opinión de Tucker³¹ me parece la más aceptable y mejor fundada. Dice este autor: «La Constitución prevé que si aquél ha desaparecido el Presidente volverá a desempeñar su cargo. Su inhabilidad suspende su derecho a ejercerlo; su recuperación de la capacidad restablece su título para desempeñarlo nuevamente. El lenguaje de la Constitución es, «hasta que la inhabilidad haya desaparecido, u otro Presidente sea elegido»³². Esta alternativa sugiere la idea de que si la incapacidad es temporaria el Presidente antes incapacitado debe ser repuesto en su cargo; si la inhabilidad es permanente, otro Presidente debe ser elegido para llenar el período del cargo. Todas estas contingencias pueden ser resueltas por el poder concedido al Congreso por la cláusula *co-eficiente* antes citada» (art. I, sec. 8º, cl. 18, poderes implícitos).

(31) *The Const., of the U. S., etc.* (ed. 1899), vol. II, p. 714, § 348. En un interesante debate parlamentario, con motivo del caso del Presidente Sáenz Peña (que más adelante referiré), el diputado Zeballos atribuía equivocadamente esta opinión a Watson.

(32) Refiérese aquí el autor a la segunda parte de la cláusula, donde la Constitución faculta al Congreso para determinar por una ley qué funcionario actuará como Presidente provisorio en caso de acefalía total del poder ejecutivo.



Volvamos a nuestro texto. Cuando la Constitución habla de «enfermedad» del Presidente abarca todos los casos de incapacidad o inhabilidad, como la de Estados Unidos. El Congreso nacional estaría entonces en el deber de declarar que tal incapacidad se ha producido, y el Vicepresidente asumiría el ejercicio del poder ejecutivo. Claro está que la declaración del Congreso debería ser fundada en fidedignos informes periciales, y tanto al designar una comisión o junta de facultativos, si fuera el caso, para ilustrar su criterio, como al declarar la incapacidad del Presidente, no podría dar a su resolución la forma de una ley, porque — ya lo hace notar Watson — una ley podría ser vetada por el mismo Presidente, lo que revelaría que éste es aún capaz. La facultad del Congreso para solucionar el caso en esta forma está justificada por sus *poderes implícitos*, que lo habilitan «para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio... todos los otros (poderes) concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina» (artículo 67, inciso 28).

Este sería el procedimiento constitucional, y el Presidente incapacitado estaría en el deber de retirarse de su despacho para que lo ocupara el Vicepresidente mientras durase la inhabilitación³³.

1402. La doctrina norteamericana a que antes me refería es también aplicable para la interpretación de nuestro texto, en cuanto al modo de determinar el cese de la incapacidad del Presidente. El primer magistrado que ha elegido el pueblo para ejercer el poder ejecutivo durante un período de seis años, tiene un derecho perfecto para reintegrarse en el desempeño de sus funciones tan pronto como haya desaparecido la causa que lo obligó a alejarse de su despacho. La segunda parte del artículo 75 — cuando prevé el caso de acefalía total del ejecutivo — comprueba acabadamente la exactitud de esta interpretación al decir que el reemplazo del titular y del Vicepresidente será «hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad».

1403. El caso previsto en el primer inciso del artículo 75 presentóse en 1913 con caracteres graves. El Presidente Sáenz Peña encontrábase muy enfermo desde mediados de ese año, al extremo de que en el Congreso se habló de una probable crisis presidencial por incapacidad del titular. El doctor Sáenz Peña solicitó licencia

(33) La aplicación práctica de este procedimiento constitucional sería oportuna sólo en casos evidentemente graves, pues tendría serios inconvenientes políticos, que siempre sería mejor eludir por los grandes trastornos pú-



del Congreso para ausentarse de la capital federal, lo que le fué acordado por ley del 25 de septiembre; pero, como el estado del Presidente empeoraba, el 9 de diciembre aprobó el senado un proyecto de ley prorrogando por dos meses más la anterior licencia. Cuando ese proyecto pasó en revisión a la cámara de diputados, los señores Pesenti, Pastor y Zeballos (E. S.) pusieron de relieve toda la magnitud que el caso tenía. La enfermedad del Presidente parecía incurable, y era preciso regularizar el funcionamiento del gobierno federal libertando al Vice, doctor de la Plaza, de los inconvenientes políticos (ministerio *undiservable*, etc.) y de orden administrativo que rodeaban sus interinatos. El profesor Zeballos — uno de los diputados que mejor han llenado sus deberes parlamentarios — promovió en términos categóricos la cuestión constitucional, en la sesión del 10 de diciembre de dicho año³⁴. Decía el diputado Zeballos con notable acierto en sus juicios: « La ciencia nos enseña que la presidencia de la Nación está vacante, porque se ha producido uno de los cuatro casos del artículo 75 de la Constitución; porque el primer titular que ejerce las funciones de la institución ejecutiva está enfermo, y el gobierno corresponde de perfecto derecho al Vicepresidente de la Nación, *ipso jure*, por dinámica constitucional... » « Una vez que regrese sano a la capital, aunque sea un sólo mes antes de cumplir su período, el Vicepresidente le *devolverá*, a su vez, el poder. Tal es el mecanismo simple de la Constitución. De manera que es un error del Presidente, un error del poder ejecutivo, un error del senado, como lo será también de la cámara de diputados, solicitar y conceder una licencia que no es necesaria, porque la tiene sin límites y por derecho propio el Presidente ».

La cámara, empero, aprobó el proyecto de ley antes citado. Fué un procedimiento equivocado desde un principio. Encontrándose gravemente enfermo el Presidente, incapacitado para desempeñar las funciones que el pueblo le había encargado, el poder ejecutivo de la Nación pasaba a manos del Vicepresidente *virtute officii*, con

blicos que sobrevendrían. Así se ha entendido en Estados Unidos en el caso del Presidente Garfield (1881), que estuvo incapacitado para ejercer sus funciones desde dos meses antes de morir, sin que el Vicepresidente Arthur lo reemplazara; como también durante la enfermedad del Presidente Wilson (1919), cuya inhabilidad para desempeñarse según las circunstancias lo exigían era notoria en todo el país y en el extranjero.

(34) *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, año 1913-14, t. IV, ps. 94 y sigs.



todos los derechos y deberes que implica. La licencia del Congreso para ausentarse aquél del territorio de la Capital (art. 86, inc. 21) estaba de más y era absurda, porque es absurdo que el Presidente pida licencia al poder ejecutivo para curar su salud quebrantada, fuera de la capital, si ello es necesario.

1404. 2º caso. *Ausencia de la capital.* — Es una previsión especial de nuestra Constitución, pues no se halla incluida en el texto norteamericano, y es complementaria de la prohibición expresa al Presidente de ausentarse del territorio de la capital sin permiso del Congreso, salvo en el caso de receso de este cuerpo y «sólo por graves objetos de servicio público» (art. 86, inc. 21). También fueron muy especiales las circunstancias que influyeron en los constituyentes para interpolar estas cláusulas en los artículos 75 y 86, circunstancias que nuestros autores señalan con rara uniformidad. El proyecto de Alberdi nada decía al respecto, y las actas de las sesiones del Congreso Constituyente no nos suministran explicación alguna. La del 29 de abril nos informa de que cuando se puso en discusión el inciso 21 del artículo 86 (antes 22 al 83), el convencional Gorostiaga, miembro informante de la comisión redactora, propuso que se agregara al texto original la segunda cláusula que ahora tiene, lo que fué aprobado por unanimidad.

El motivo que decidió a los constituyentes a sancionar estos dos preceptos es bien conocido. Temíase que al general Urquiza, presunto presidente de la Nación — como que era el candidato entonces obligado, — estableciera la sede oficial del poder ejecutivo, una vez elegido para tan elevado cargo, en su palacio de San José, en Concepción del Uruguay (E. R.), siguiendo la costumbre que había tenido como Gobernador de Entre Ríos, lo cual iba a ocasionar, si ocurría, serios trastornos para el funcionamiento regular del gobierno federal que se creaba. No hubo otra razón o causa justificada para hacer obligatoria la delegación del poder ejecutivo en el Vicepresidente cuando el titular de dicho cargo se ausentara de la ciudad capital, y para prohibirle alejarse de ella sin permiso especial del Congreso.

1405. Pero la Constitución — observa un autor³⁵ — ha recibido interpretaciones prácticas menos rígidas que su letra. «El Presidente de la República, investido de su autoridad, ha recorrido el país, en ejercicio de sus funciones; ha llegado a los más apartados territorios nacionales, celebrando entrevistas internacionales,

(35) Ag. de Vedia, ob. cit., p. 308.



y visitando los países vecinos, dando así un nuevo carácter a la política, con el asentimiento de la opinión y con ventajas indiscutibles para la acción del gobierno general y la mejor gestión de los intereses nacionales. Los acontecimientos y la política práctica demuestran, así, mejor que ningún razonamiento, los defectos de que adolece el artículo 75 de la Constitución ».

La interpretación estrecha y excesivamente gramatical del texto, de ningún modo convendría, en verdad, a los altos intereses políticos e institucionales que en todo caso deben consultarse. La ausencia de la capital, precisamente para el mejor servicio público, con la consiguiente delegación del poder ejecutivo en el Vice, despoja al Presidente, aunque por breve tiempo, de los poderes y privilegios que le da su elevada magistratura. No ejerce ya dicho poder, porque la letra muerta del texto dice que en tal caso « será ejercido por el Vicepresidente ». La crítica que este precepto constitucional ha merecido, está pues, plenamente justificada.

1406. 3º, 4º y 5º casos. *Muerte, renuncia, destitución.* — En el caso anterior, como en el primero, el Presidente vuelve a hacerse cargo del poder ejecutivo, que ha desempeñado accidentalmente el Vice, tan pronto como se encuentra de nuevo en condiciones de ejercerlo. Su regreso a la capital lo reintegra en la plenitud de sus derechos y poderes, y puede, por consiguiente, recuperarlos. El Vice, por su parte, vuelve a su sitio del senado para presidir las deliberaciones de este cuerpo, y no puede, según la Constitución, oponer obstáculo alguno a la reasunción del ejecutivo por su titular. Pero, en caso de muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Vice toma el lugar del primero y ejerce el poder ejecutivo no ya como reemplazante accidental, sino como primer magistrado efectivo de la Nación por todo el tiempo que resta del período seisenal. No se llama entonces « Vicepresidente de la Nación en ejercicio del poder ejecutivo », sino *Presidente* de aquélla. La muerte, la renuncia aceptada por el Congreso o la destitución del Presidente son hechos irreparables, sucesos definitivos, que crean situaciones también definitivas. Es en estos casos, especialmente, cuando se ponen a prueba los designios de la Constitución tendientes a asegurar la continuidad del poder ejecutivo y la regularidad de su funcionamiento.

Para concluir este comentario a la primera parte del artículo 75, debo decir que la Constitución no establece, ni expresamente ni de modo implícito, que se proceda a nueva elección de otro Vicepresidente cuando este funcionario muere, renuncia o es desti-

11

Nueva elección de Vice

tuido de su cargo. « Estriando el mérito de la vicepresidencia — observa un escritor ³⁶ — en el hecho de que se trata de un cargo llenado conjuntamente con el de Presidente, toda la argumentación favorable a su existencia pierde su valor cuando esa elección conjunta no tiene lugar. El Vice electo aisladamente puede no tener la concordancia de ideas que debe caracterizarlo, y, por lo tanto, su nombramiento es totalmente inoficioso ».

Así se ha entendido entre nosotros cuando ha fallecido el Vicepresidente durante el período seisenal (Marcos Paz y P. Luna).
Veamos ahora los casos de acefalía total del poder ejecutivo.

*idos
idos
de
192*

1407. Acefalía presidencial. — La Constitución debe prever la posibilidad de que falten el Presidente y el Vicepresidente de la Nación por muerte, renuncia o destitución de ambos funcionarios, y también el caso probable en que los dos estén inhabilitados para desempeñar el poder ejecutivo. La Constitución norteamericana así lo ha hecho, y la nuestra, como se verá después, ha seguido el ejemplo de aquélla. Dice la de Estados Unidos: « El Congreso puede, por una ley, proveer para el caso de remoción, muerte, renuncia o inhabilidad del Presidente y del Vicepresidente, declarando qué funcionario actuará entonces como Presidente, y tal funcionario lo hará hasta que la inhabilidad desaparezca o un nuevo Presidente sea elegido » (art. II, sec. 1ª, cl. 5, seg. pte.).

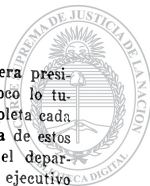
El Congreso dió cumplimiento al mandato constitucional en 1792, sancionando una ley (1º de marzo) cuya sección 9ª establecía que, una vez producido el caso previsto por la Constitución en el inciso pretranscripto, « el presidente pro-tempore del senado, y en su defecto el presidente de la cámara de representantes, actuará como Presidente de los Estados Unidos hasta que la inhabilidad desaparezca o un nuevo Presidente sea electo ».

1408. Pero, esta forma de proveer para el caso de acefalía total del poder ejecutivo presentaba, en el concepto de algunos publicistas, grandes inconvenientes, desde el punto de vista de la teoría constitucional sobre la organización de dicho poder, y desde el punto de vista de su posible aplicación práctica. Un reputado profesor ³⁷ resume así las tres principales objeciones que se hacían a la ley de 1792: 1º Si el Presidente y el Vice morían ambos durante el tiempo que corre entre la expiración de un período legis-

(36) J. Cabrera, *La acefalía presidencial*, « Rev. Argent. de Ciencias Políticas », t. 18, p. 398.

(37) Woodburn, *American Government*, ed. cit., p. 141.





lativo y la iniciación de otro, podía suceder que no hubiera presidente *pro-tempore* del senado, y, ciertamente, que tampoco lo tuviera la cámara de representantes, cuya renovación es completa cada bienio. 2º Si la presidencia fuera ocupada por cualquiera de estos dos funcionarios, esto importaría co'ocar un miembro del departamento legislativo en el sillón del ejecutivo. Entonces el ejecutivo sería elegido por el departamento legislativo y caería bajo su dependencia. Aunque fuera temporaria, esta subordinación del ejecutivo al legislativo sería contraria al espíritu y finalidad de la independencia y coordinación de los poderes gubernamentales. 3º Por este sistema de sucesión un presidente del senado o un *speaker*, pertenecientes a un partido contrario al del Presidente y Vice elegidos, podrían llegar al poder. Esto conduciría a un cambio radical en la política votada y aprobada por el pueblo al elegir el ejecutivo federal.

Ley de
1886

Por estos motivos, principalmente, la ley de 1792 fué abrogada en 1886 y sustituida por la que rige todavía. Según la Presidential succession act de 1886, en caso de acefalía completa del poder ejecutivo lo ejercerán, por el orden indicado: 1) el secretario de Estado, 2) el de la tesorería, 3) el de guerra, 4) el procurador general, 5) el jefe del departamento de correos, 6) el secretario de marina, 7) el del interior. Este fué el orden en que se crearon los referidos departamentos ministeriales. Los secretarios de agricultura y de trabajo y comercio, departamentos del gabinete presidencial que fueron creados después de sancionada la ley de 1886, no están legalmente autorizados para ocupar la presidencia ³⁸.

Argentina

1409. Nuestro sistema es el que adoptó la derogada ley norteamericana de 1792. Pero, antes de examinarlo y de hacer su crítica, considero necesario recordar algunos antecedentes de la ley para el caso que impropriadamente se ha llamado de «acefalía de la República».

Historia

El 2 de enero de 1868 falleció el Vicepresidente de la Nación, doctor Marcos Paz, en ejercicio del poder ejecutivo, mientras se hallaba ausente del territorio patrio el Presidente, general Mitre, comandando el ejército aliado en la guerra con el Paraguay. P'anteábase *de facto*, pues, una situación gubernamental no prevista por ley alguna de acefalía, y debíase solucionarla con el criterio práctico que emergía de los mismos acontecimientos. Los ministros del poder ejecutivo, reunidos en acuerdo general, decidieron ha-

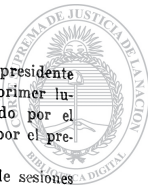


cerse cargo provisionalmente de aquel poder, hasta tanto regresara el primer magistrado a la sede oficial del gobierno de la República. El decreto respectivo limitábase a consignar este hecho, estableciendo que los ministros de Estado, en acuerdo general, tomarían « las resoluciones que fuesen indispensables para la marcha regular de la administración », de lo que se daría cuenta al Presidente, a cuya aprobación quedarían subordinadas, adoptando, cada uno, por sí sólo, las que correspondieran al régimen económico de sus respectivos departamentos. Este decreto era firmado por los ministros Guillermo Rawson, Marcelino Ugarte, Lucas González y José E. Uriburu.

1410. La situación que creó a principios de 1868 la muerte del doctor Paz, fué un poderoso acicate para que el Congreso sancionara la necesaria ley de acefalía presidencial. Desde 1866 este interesante asunto había preocupado a algunos legisladores. El 28 de julio de ese año el senador Joaquín Granel, por la Provincia de Santa Fe, presentó un proyecto de ley, por el cual el vicepresidente 1º del senado ejercería el poder ejecutivo federal « en caso de imposibilidad por cualquier causa del Presidente y Vicepresidente », « mientras el pueblo nombre el ciudadano que deba ejercerlo, con arreglo a la Constitución ». Un año más tarde, en la sesión del 25 de julio de 1867, fué tratado el asunto en el alto cuerpo legislativo, aprobándose el siguiente proyecto de ley: « Artículo 1º. En caso de acefalía, por cualquier causa, del poder ejecutivo de la Nación, éste será desempeñado por el presidente provisorio del senado o en su defecto por el presidente de la cámara de diputados, y a falta de éstos por el presidente de la Corte Suprema de Justicia o el miembro más antiguo de ella ». El artículo 2º era simplemente de forma. El 9 de septiembre lo tomó en consideración la cámara de diputados, pero fué rechazado, por mayoría de cuatro votos, y también lo fué uno que en su reemplazo había presentado la comisión de la cámara.

El 23 de mayo de 1868, ya ocurrido el caso que planteó la muerte del doctor Paz, el senado avocóse nuevamente el estudio de esta materia, y después de un largo debate aprobó el proyecto que es hoy la « ley de acefalía del poder ejecutivo »; la cámara de diputados intentó introducirle algunas modificaciones, pero no pudo, a pesar de apoyarlas con dos tercios de votos, quebrar la unanimidad con que el senado insistió en su sanción original. (Const. artículo 71, 3º pte.).

1411. He aquí la ley de 1868, vigente aún: « Art. 1º 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° Treinta días antes de terminar el período de sesiones ordinarias cada cámara nombrará su presidente para los efectos de esta ley.

«Art. 3° El funcionario llamado a ejercer el poder ejecutivo nacional en los casos del artículo 1°, 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° El funcionario que haya de ejercer el poder ejecutivo en los casos del artículo 1° de esta ley, al tomar posesión del cargo, ante el Congreso, y en su defecto ante la Corte Suprema de Justicia, prestará el juramento que prescribe el artículo 80 de la Constitución ».

1412. Objeciones a la ley de 1868. — La ley de acefalía no ha tenido aún aplicación completa, esto es, no ha ocurrido hasta ahora el caso de que, por falta de las dos personas que integran la fórmula presidencial, haya recaído el poder ejecutivo de la Nación en manos de alguno de los funcionarios indicados en dicha ley con la consiguiente convocatoria a nuevas elecciones. Se ha discutido mucho, empero, y especialmente en los días que corren, no sólo la conveniencia política del sistema de la ley, sino también su constitucionalidad. Las objeciones que se le hace son, pues, de índole política y de orden constitucional.

fonel Ya en 1866 el senador Granel, al fundamentar su proyecto, hacíase cargo de la objeción de inconstitucionalidad que pudiera presentarse al sistema de predeterminar por medio de una ley el o los funcionarios que ejercerían el poder ejecutivo en caso de acefalía del mismo.

« Esta determinación — decía el senador Granel — yo entiendo que debe ser hecha por una ley, porque la Constitución de Estados Unidos, de donde se tomó la nuestra, lo dice así claramente; pero al hacer la traducción, en vez de poner se nombrarán por una ley, como dice la Constitución de Estados Unidos (?) se puso se determinará. Si los constituyentes hubieran creído que debía hacerse un nombramiento nominal por el Congreso hubieran puesto: *se*



nombrará; pero, habiendo puesto la palabra determinará, se supone que es por una ley, guardando consecuencia con el espíritu de la Constitución de Estados Unidos, que hemos copiado »³⁹.

1413. En la sesión del 9 de septiembre de 1867, el disputado *Zuviría* opinaba, en nombre de la comisión de negocios constitucionales, que nuestro código fundamental habíase separado de su modelo en cuanto al sistema de proceder en caso de acefalía a la designación de Presidente provisorio de la República. « La comisión encuentra — decía — que el artículo de la Constitución dice que en caso de acefalía el Congreso será el que determine el funcionario que ha de desempeñar la presidencia... tan es así, que en los Estados Unidos, donde la elección se hace por una ley previa, ha sido necesario que así lo diga terminantemente la Constitución, es decir, que el Congreso determine de antemano quién haya de desempeñar la presidencia. Nuestra Constitución se ha separado de eso, precisamente porque al hacer una elección del funcionario en las circunstancias en que ha tenido lugar la acefalía, el Congreso podrá inspirarse en esas circunstancias ». Pero el disputado *Zuviría*, mejor dicho, la comisión en cuyo nombre informaba a la cámara, dábase cuenta de la situación grave y apremiante que podría ocurrir si la acefalía tuviera lugar estando en receso las cámaras legislativas y no hubiera sido de antemano designado un funcionario para desempeñar provisoriamente el poder ejecutivo. Por eso era que el proyecto de la comisión sólo reglamentaba el artículo 75 de la ley suprema « en aquella parte que no puede ser aplicada (tal como lo interpretaba la comisión), que es cuando el Congreso está en receso ». En tal supuesto, la presidencia sería desempeñada por el presidente de la Corte, y en su defecto por el ministro de la misma más antiguo.

Replicando al preopinante, el disputado *Quintana* (M.) *Quintana* observaba, con razón, que si la Constitución ha querido que en caso de vacancia preexista la determinación del funcionario, esta determinación absoluta y general no puede ser restringida arbitrariamente para el caso de que esté funcionando el Congreso »... « Yo, señor, agregaba, tengo mucha confianza en la elección del Congreso, pero tal vez tenga más confianza en la elección de la ley. La elección por medio de la ley, la elección anticipada, burla, por decirlo así, todos los planes y estratagemas que los candidatos y sus secuaces

(39) Sesión del senado de 23 de julio de 1866. Este y los demás antecedentes legislativos de la ley de acefalía están compilados en el libro del señor Zimmermann Saavedra sobre este tópico.



ponen siempre en juego para obtener el triunfo de sus candidaturas ».

Vedia

1414. Como acaba de verse, la impugnación de inconstitucionalidad a la ley de acefalía de 1868 no es de ayer, puesto que ya se sugirió al discutirse aquélla en ambas cámaras del Congreso. Posteriormente, algunos escritores contemporáneos la han reiterado. El señor Vedia, en sus *Comentarios*⁴⁰, se expresa así: « La segunda parte del artículo (75) parece indicar que es cuando ocurre el caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Nación, que el Congreso determina qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia. La Constitución americana, más correcta y exacta, da al Congreso la facultad de proveer *para el caso*, etc., anticipándose a la vacante o acefalía que puede sobrevenir. La acción del Congreso debe ser así, preventiva, de modo que cuando ocurra el caso, a veces inesperado o imprevisto, de faltar el magistrado ejecutivo, hay un funcionario en aptitud de reemplazarlo inmediatamente, para los fines indicados en la Constitución, sin que sufran mayormente, por esa causa, los destinos de la Nación ».

Melo

Algunos pocos legisladores también han sostenido recientemente la tesis de que, en caso de acefalía presidencial, el funcionario que desempeñará provisionalmente el poder ejecutivo sea designado por el Congreso una vez que tal acefalía se ha producido; esto es, han pretendido que el propósito de la cláusula constitucional no ha sido correctamente interpretado por la ley de 1868, sino al contrario, frustrado, porque esta ley se anticipa al caso ocurrente, preindicando los funcionarios que ocuparán la presidencia. Así opinaba el senador L. Melo en sesión del 30 de abril de 1920, tra-

(40) Obra citada, p. 399. El señor Vedia incurrir en el error de citar una ley de Estados Unidos, sobre acefalía, que no ha existido. Tal error lo induce a formular un cargo injusto a los legisladores argentinos de 1868, por no haber conocido la ley que el señor Vedia supone que dictó el Congreso norteamericano en 1866, abrogando la de 1792. El sistema de sucesión presidencial establecido por la ley de 1792, en Estados Unidos, no fué modificado hasta 1866, en la forma que actualmente rige. Los autores no mencionan ninguna ley de 1866. Véanse, p. ej.: Watson, ob. cit., vol. I, p. 896 (refiriéndose a la de 1792 dice que « esta fué la única disposición sancionada por el Congreso sobre esta importante materia hasta 1866 »); Willoughby, vol. II, p. 1141, § 665; Campbell Black, *Handbook*, etc., p. 109, § 63; etc. La crítica del señor Vedia falla, pues, por su base misma. V. Mariano de Vedia y Mitre, *La Acefalía presidencial*, p. 52, que también sostiene la inconstitucionalidad de la ley de 1868.



tando de explicar su posición política en el alto cuerpo con motivo de la elección de la mesa directiva del mismo: «El artículo 75 de la Constitución, decía el senador Me'lo, habla de que, en caso de acefalía, el Congreso determinará; el Congreso no es el senado sólo, ni es la cámara de diputados: el Congreso son las dos cámaras reunidas en asamblea. Siempre he pensado, pues, que es a las dos cámaras reunidas a las que incumbe la función de designar el presidente para el caso de acefalía».

1415. La ley de acefalía de 1868 no es inconstitucional. La argumentación que hacen quienes sostienen que ella es repugnante al artículo 75 del código supremo no prueba lo que afirman, porque esa argumentación sólo se basa en la diferencia de *una* palabra entre nuestro texto y el de la Constitución norteamericana, que le sirvió de modelo, olvidando que si son iguales los propósitos de ambas cláusulas, en este punto de la acción preventiva del Congreso, su respectivo sentido práctico debe ser idéntico, como se verá en seguida.

La Constitución de Estados Unidos preceptúa que «el Congreso puede proveer por una ley para el caso de remoción, muerte, renuncia o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente, declarando qué funcionario actuará entonces como Presidente», etc.; el artículo argentino dice que, «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», etc. ¿Puede concluirse, en mérito de esta diferencia gramatical entre las palabras «para el caso» y «en caso» de acefalía, que el criterio interpretativo de una y de otra cláusula debe ser radicalmente distinto, no obstante la similitud de la *estructura* gubernamental de los dos países y a pesar de haber tenido sus constituyentes, en este punto de la acción preventiva del Congreso, los mismos designios? Porque, así como los autores de la Constitución de Filadelfia, al sancionar la cláusula antes transcrita, quisieron evitar la desgraciada situación en que se encontraría el país por falta de Presidente y de Vicepresidente mientras el Congreso designara el funcionario que la desempeñe provisionalmente — si no sucedía que las pasiones políticas le impedirían por largo tiempo hacerlo, — así también los constituyentes argentinos, mejor aseasonados que aquéllos por nuestra turbulenta experiencia política, quisieron evitar que la República cayera en el caos o que su gobierno se hallara paralizado por las muchas y muy graves dificultades que presentaría la elección de Presidente provisorio



por el Congreso *después* de ocurrida la acefalía del poder ejecutivo.

1416. La Constitución es un instrumento de gobierno, y quien no la considere así no sabe interpretarla. Ella se propone, entre otros fines, «afianzar la justicia», «consolidar la paz interior», «promover el bienestar general»; ¿aseguraría mejor el logro de estos fines el sistema de solucionar la acefalía presidencial preconizado por los que no descubren en el texto constitucional otra cosa que expresiones gramaticales, más o menos adecuadas para revelar los altos y verdaderos designios de sus autores? «Ningún tribunal de justicia — dice una sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos⁴¹ — puede estar autorizado a interpretar alguna cláusula de la Constitución de manera que destruya sus fines obvios, cuando otra interpretación igualmente concordante con la palabra y el sentido de ella los robustezca y proteja».

No puede decirse que esta regla de correcta construcción sea contradictoria con otra que he recordado antes, según la cual «cada palabra de la Constitución debe tener su debida fuerza y su propio significado, porque resulta evidente de todo su conjunto que ninguna palabra ha sido innecesariamente usada ni inútilmente agregada» (Holmes v. Jennison, cit. en la nota 7). Las palabras del gran código nacional no pueden, en ningún caso, servir para nulificar sus *propósitos auténticos* o frustrar los *fines* que tuvieron en vista los constituyentes. ¿Cómo cohonestar, entonces, con esos propósitos auténticos y con tales fines, un sistema legal de acefalía presidencial que los contraría e inutilice? ¿Cómo puede encuadrar en el artículo 75 de la Constitución un sistema que posibilita la vacancia más o menos larga del poder ejecutivo, por ésta o aquella dificultad de orden político, no obstante haberse propuesto los constituyentes asegurar la *continuidad* y la *regularidad* en el funcionamiento de dicho poder?

1417. Condiciones de elegibilidad. — El artículo 76 de la Constitución prescribe las condiciones de elegibilidad para la presidencia y vicepresidencia de la Nación: «se requiere — dice — 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». Este texto, que tenía el número 73 en la Constitución de 1853, suscitó un extenso debate en el Congreso Cons-

(41) Prigg v. Comm., 16 Peters, 539.



tituyente (sesión del 29 de abril) con motivo de la condición de pertenecer a la religión católica. La comisión redactora del proyecto no había incluido esta condición de elegibilidad entre las que enumeraba el artículo por el'a aconsejado, pues el acta dice que «obtuvo la palabra el señor Lavaisse para pedir *que se agregase a las condiciones requeridas para ser Presidente y Vicepresidente la de pertenecer a la comunión católica*». Fundamentaba su indicación el diputado Lavaisse en que la Constitución concedía al poder ejecutivo los derechos del patronato nacional que determina el inciso 8° del artículo 86, por lo cual el magistrado que iba a ejercerlos no podía menos de ser un católico.

El doctor Gorostiaga, informando en nombre de la comisión redactora, dijo que ésta no había creído necesario establecer tal condición de elegibilidad, «en razón de ser el país católico-apostólico en su mayoría, y ser, por otra parte, popular la elección de aquellos funcionarios, lo que daba bastante garantía de que no recaería en otro que en el que los pueblos encontrasen todas las condiciones necesarias para gobernar, y, entre ellas, la de que profesase la religión del país. Sin embargo — agregó — él se conformaba con la adición propuesta por el señor diputado por Santiago». El convencional del Campillo se expresó en el mismo sentido que el diputado Lavaisse, «pues, aunque también estaba garantizada esta calidad por la elección popular, era una sola persona que debía durar seis años en sus funciones, y no sería demasiado solícito el Congreso en ocurrir a la eventualidad, aunque remota, de que la elección fuese menos acertada, o que el Presidente cambiase de creencias». El doctor Gutiérrez, otro miembro informante de la Comisión redactora del proyecto, se manifestó conforme con la adición propuesta, no por virtud de las razones aducidas precedentemente, sino porque, a juicio suyo, esa condición de elegibilidad «era un medio indirecto de reconocer que dicha religión que se imponía al gobernante era la religión a que pertenecía la casi totalidad de la Confederación Argentina»; en cuanto a las obligaciones emergentes del derecho de patronato, agregaba Gutiérrez que «el Presidente no va a desempeñarlas con la fe, sino con la razón».

Zenteno adujo otro argumento concordante con las ideas expresadas hasta ese momento del debate, haciendo notar que, «si no se admitía la adición propuesta, sería necesario cambiar hasta la fórmula del juramento presidencial, pues llegaría el caso en que un ateo tuviera que jurar por los santos evangelios».



1418. Impugnó la doctrina sostenida por todos los preopinantes el convencional Seguí, pronunciando un breve discurso con el calor de su liberalismo acendrado. Declaró que la adición que se proponía «no estaba conforme con sus principios, ni guardaba armonía con el plan de estructura del proyecto y que sería un lunar sobre el que se fijarían en el exterior los hombres de principios que leyesen la Constitución». Advirtió al Congreso «que se estaba legislando para pueblos muy bien intencionados, pero sujetos a las malas influencias, al proselitismo de ideas extraviadas y a manejos siniestros, que se ponían en juego para sorprender su buena fe y alejarlos indefinidamente de su organización suspirada por la que tanta sangre se había vertido».

El asunto en debate debió promover, quizá, más serias dificultades de las que revela el acta de la sesión, porque fué necesario un cuarto intermedio a pedido de varios convencionales. No puede saberse cómo lograron convenir en la *unanimidad* del voto que dieron cuando la sesión fué reanudada, incluso el señor Seguí; pero, semejante actitud de aquellos beneméritos legisladores se explica por el noble propósito de prestigiar su grande obra apareciendo unidos ante la Nación, precisamente al resolver las cuestiones más trascendentales de su organización política. Los demás incisos o cláusulas del artículo 76 fueron igualmente aprobados por unanimidad y sin discusión ⁴².

El comentario de este artículo fluye de sus propias palabras y no entraña, por lo tanto, mayor dificultad. He adelantado ya en otro lugar, por lo demás, algunas explicaciones y a ellas me remito como ampliación de lo que aquí voy a decir ⁴³.

1419. a) Ciudadanía. — Es evidente que el primer magistrado de la Nación, el funcionario que tiene a su cargo el desempeño del poder ejecutivo, debe ser ciudadano nativo. Así lo han entendido los autores de todas las constituciones y estatutos fundamentales que tiene por base el principio de la soberanía popular, siendo criticable, por consiguiente, la ley constitucional francesa del 25 de febrero de 1875, que calla sobre este importante requisito de elegibilidad, así como sobre los demás (art. 2°). El país que pusiera la dirección de sus destinos en manos de quien no estuviese entrañablemente vinculado a él por un sentimiento de patriotismo que

(42) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), ps. 347-48.

(43) Véase antes, t. II, p. 257, sobre la condición de ciudadanía cuando ésta es adquirida por el hijo de padres argentinos; y en el mismo tomo, ps. 442-446.



sólo da la ciudadanía originaria no tardaría en ver comprometidos gravemente sus más altos intereses y sus más sagrados derechos. Si hay una función pública que la Nación no puede confiar sino a sus hijos exclusivamente esa función pública es la presidencia, porque los actos de la persona que la ejerce tienen, en muchos casos y en muchas circunstancias, el carácter de absolutamente irrevocables y decisivos. La suma de atribuciones delegadas por la Constitución al jefe del Estado lo demuestra plenamente. Como comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la República y como gestor de las relaciones exteriores, podría conducir al país a la situación extrema de una injustificada guerra internacional, o, al contrario, ejercer aquellas atribuciones con tal impericia que colocara indefensa a la Nación ante un desastre irreparable. Tales errores desgraciados son posibles en un ciudadano nativo elevado inopinadamente a la presidencia, pero lo serían aún más en una persona que no puede compenetrarse de los derechos y de los intereses de la Nación por no haber nacido en su suelo. Como dice acertadamente un autor ⁴⁴, «es obra de previsión evitar la situación de ánimo en que se hallaría el jefe del Estado atraído, por una parte, por sus deberes y los intereses de la patria de su predilección, y, por la otra, por los intereses del suelo que le vió nacer. Entre los miembros del Congreso — agrega — los males no son tan graves, porque, siendo crecido su número, los impulsos individuales se atemperan con el choque de las opiniones y porque la mayoría está siempre formada por ciudadanos nativos».

1420. Si esta ha sido la doctrina de los constituyentes, como lo fué en verdad, no se justifica que dieran a una excepción de circunstancias — la de permitir llegar a la presidencia a los hijos de ciudadanos nativos — más alcances de los que hubo de tener. La cláusula respectiva es de Alberdi, quien la exp'icaba lacónicamente diciendo que «sin esta reserva (la excepción) no podrían ser electos jefe de su país los infinitos argentinos que han nacido durante los veinte años de emigración, en países extranjeros» (nota al artículo 78 de su *Proyecto*). Bien estaba esto en 1853, cuando la Constitución iniciaba una nueva era de libertad y de concordia entre todos los argentinos; pero, el loable propósito que sugería la excepción al requisito de la ciudadanía originaria pudo traducirse, con mejor acierto, en una fórmula como la que idearon, en circunstancias parecidas, los constituyentes de Filadelfia. El artículo II,

(44) Montes de Oca, ob. cit., t. II, p. 304.



sección 1^a, cláusula 4^a de la Constitución americana, prescribe, en efecto, que « no podrá ser elegido para el cargo de Presidente ninguna persona que no sea ciudadano natural, o ciudadano de los Estados Unidos al tiempo de la adopción de esta Constitución », etc. Esta excepción transitoria al requisito de la ciudadanía natural, fundábase en el hecho de que al sancionarse la Constitución federal habían ya adoptado la ciudadanía americana hombres eminentes, que prestaron los más valiosos servicios, con su inteligencia o con su espada, a la causa de la independencia y de la organización, y era justo y muy conveniente premiarles y utilizar sus grandes virtudes otorgándoles el derecho de ascender a la primera magistratura de la República. Como ejemplo sobresaliente entre aquellos hombres eminentes cítase a Alejandro Hamilton.

1421. Mas la excepción mencionada tuvo vigor durante algún tiempo nada más, y perdió todo efecto una vez que desaparecieron aquellas personas a quienes alcanzaba el privilegio. Entre tanto, la cláusula argentina mantendrá toda su trascendencia mientras no sea expresamente derogada, pudiendo darse el caso, en consecuencia de la misma, que ocupe la presidencia de la Nación un ciudadano legal, cuyo patriotismo y cuyo conocimiento del país que va a gobernar son simples presunciones de la Constitución. Convengo en que hubiera sido una cruel ingratitud negar a los hijos de los emigrados durante la dictadura el derecho de llegar a la presidencia o vicepresidencia, sólo por haber nacido en tierra extranjera, siendo que aquéllos en seguida vinieron a colaborar en la magna obra de la organización política, preparando los destinos de la patria; pero, la excepción, muy justa, que en beneficio de ellos quiso hacerse al requisito de la ciudadanía natural, no debió extenderse a los que han de estar en situación bien distinta. Esta situación debe ser la de un hijo de argentino, nacido en país extranjero, que no tenga sino seis años de naturalización, es decir, de opción por la ciudadanía de sus padres. El lapso de seis años de ciudadanía es requerido por la parte final del artículo 76 al referirse a « las demás calidades exigidas para ser electo senador ». Como ya lo he dicho antes ⁴⁵, no basta para llegar a la presidencia ser hijo de ciudadano nativo habiendo nacido en el extranjero, tener la edad, la fe religiosa y la renta anual que determina la Constitución (arts. 76 y 47): hasta aquí, ese individuo no es más que un extranjero, porque no siendo ciudadano nativo solamente puede

(45) Véase t. II, § 591.



llegar a adquirir la ciudadanía argentina por *naturalización*; será preciso, entonces, que tenga seis años de ciudadanía, es decir, de naturalización, pues el artículo 76 exige que reuna «las demás calidades» requeridas para ser senador, entre las que está enumerada la de «haber sido seis años ciudadano de la Nación».

1422. Y bien; ¿cómo puede pretenderse que deba ser equiparada a un ciudadano nativo, en cuanto al derecho de ocupar la presidencia de la República, una persona nacida en país extranjero, aunque de padres argentinos, que haya vivido y educádose en la patria de su nacimiento, que haya debido obediencia a las leyes y al gobierno de la misma y sentido por ella el afecto derivado de tales hechos, y que haya mirado a la patria de sus padres con la indiferencia que significa la demora en adoptar la nacionalidad argentina? Es completamente absurda e inconveniente semejante pretensión. El beneficio que a los hijos de los emigrados durante la dictadura concedió el artículo 76 de la Constitución, no tiene ya razón alguna para subsistir, pues serán hoy muy escasos — si los hay — los individuos que podrían tener derecho a invocarlo para llegar hasta la presidencia. La excepción que consagraba ese beneficio en el citado artículo debe suprimirse en una próxima reforma constitucional.

1423. *b) Pertenecer a la comunión católica.* — No mencionaba este requisito el proyecto de Alberdi ni el de la comisión del Congreso de 1853, según se ha dicho antes. La Constitución de Estados Unidos tampoco lo establece, porque sus autores no pudieron desconocer que su país daba cabida y toleraba a las más diversas creencias religiosas y que no era lícito, por consiguiente, subordinar el goce de un eminente derecho político a la condición de pertenecer a tal o cual religión. La fracasada Constitución unitaria de 1826 indirecta o implícitamente exigía como condición de elegibilidad para la primera magistratura la profesión de fe católica, porque prescribía como fórmula del juramento presidencial una que sólo los católicos podían aceptar, y además la obligación de proteger la que declaraba religión del Estado (arts. 70 y 3°). Lo mismo resultaba del proyecto de 1819, del Reglamento provisorio de 1817 y del Estatuto provisional de 1815. La Constitución chilena, que tanto guió a Alberdi en lo referente a la organización del poder ejecutivo nacional, no estatuyó expresamente la condición o requisito que comento; pero la verdadera interpretación del texto chileno conducía, no obstante, a la conclusión de que era necesario ser católico-apostólico-romano para poder ocupar la presidencia;



porque así resultaba de haber ordenado la Constitución el juramento religioso «y porque ello es, hasta cierto punto, consecuencia del sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado, que establecen el artículo 5° (4°) y los demás referentes al patronato»⁴⁶.

Tal es, en efecto, la principal explicación que puede darse de este requisito constitucional, aparte de la influencia que debieron tener en el espíritu de quienes lo establecieron los antecedentes del país y sus precedentes institucionales escritos, como los que ya he mencionado. Por más que los derechos del patronato nacional, cuyo ejercicio se encarga al Presidente, «no deben ser desempeñados con la fe, sino con la razón» — como decía el doctor Gutiérrez en el Congreso Constituyente — no es fácil concebir cómo podría compenetrarse cabalmente de ellos un magistrado que no perteneciera a la religión de cuyas relaciones con el Estado emergen. Mientras tengamos el actual régimen del patronato nacional y mientras subsista la actual fórmula del juramento presidencial, estará justamente fundamentado el requisito de que aquí se trata.

1424. c) *Las demás calidades exigidas.* — En su cláusula final el artículo 76 remite al intérprete a «las demás calidades exigidas para ser electo senador», esto es, al artículo 47, donde están enumeradas. Las condiciones de este artículo a que se refiere el 76, son las de edad, ciudadanía legal (cuando el candidato no sea ciudadano nativo) y renta anual. No está comprendida en las previsiones del artículo 76 la condición o requisito de ser natural de una Provincia dada o tener dos años de residencia inmediata en ella; puesto que el Presidente lo es «de la Nación» y no de las provincias, y menos representa a una o a algunas de éstas. El señor Vedia critica la referencia que hace el artículo 76 al 47, diciendo que es irregular e impropia⁴⁷; sin embargo, agrega que esa referencia es a los tres primeros requisitos del artículo 47, lo que implica reconocer la exactitud y oportunidad de aquélla.

La edad de treinta años es menos conveniente que la de treinta y cinco, establecida por la Constitución de Estados Unidos, porque es siempre mejor que la ley suprema del país adopte toda suerte de precauciones para imposibilitar que al poder ejecutivo lleguen hombres que no hayan alcanzado el *máximum* de su capacidad intelectual y moral y de la madurez de su juicio. A los treinta años de edad un hombre público recién está al principio de su

(46) Huneeus, ob. cit., t. II, p. 11.

(47) Obra citada, p. 405.



carrera, y no puede haber adquirido todavía aquellas grandes aptitudes de que hablaba *El Federalista*, para gobernar su país. Exigen treinta y cinco años las constituciones de las más importantes repúblicas americanas (excepto Chile), vale decir, Estados Unidos, Brasil, Méjico, Perú; en el Ecuador se requiere haber cumplido cuarenta años. Cabe observar que en la República Argentina los ciudadanos que han ocupado la presidencia fueron elegidos cuando habían pasado ya los cincuenta años, excepto Avellaneda y Roca, que fueron elegidos a los treinta; Luis Saenz Peña, de la Plaza e Irigoyen ascendieron a la presidencia a los setenta años.

1425. El requisito de la renta anual de dos mil pesos fuertes (oro) no tiene fundamento alguno, y no lo tiene porque, como lo he dicho antes ⁴⁸, la posesión de una renta o el tener una propiedad, no pueden constituir en ningún país motivo serio para hacer distinciones entre los ciudadanos respecto del desempeño de los cargos públicos, desde que la idoneidad es el único criterio verdadero para la designación de los funcionarios, y esta idoneidad puede ser presumida por la edad, la ciudadanía o la residencia en el país, pero nunca por el hecho de reunir cierta fortuna. Esto desde un punto de vista teórico, que, en la práctica, en la realidad de las cosas, nunca ha sucedido, ni ocurrirá, que un aspirante a la presidencia no tenga de renta anual una suma mucho más importante que la expresada en el artículo constitucional. Es hasta ridículo, en fin, agregar a las condiciones de elegibilidad para la primera magistratura de la Nación la de tener una entrada mensual de ciento setenta y tantos pesos oro!...

1426. **Período presidencial.** — Fué este asunto del período presidencial uno de los que más preocuparon a los constituyentes norteamericanos de 1787. Ya he dicho que para la organización del poder ejecutivo nacional tomaron ejemplo del poder ejecutivo inglés entonces existente, como lo han demostrado Stevens, Bryce y otros autores de gran mérito; pero en lo concerniente a la duración del mandato presidencial aquellos padres de la ley suprema americana tuvieron que idear un plan completamente original, aunque inspirándose en algunos antecedentes coloniales de orden estatual. Varios miembros de la Convención de Filadelfia querían que el período presidencial fuera de cuatro años, otros de seis, algunos deseaban extenderlo hasta diez ⁴⁹ y Hamilton, que propendía

(48) Véase t. II, p. 447.

(49) Mr. Gerry aconsejaba quince años, y Mr. King, veinte.



a la creación de un ejecutivo vigoroso y concentrado, era partidario de que el Presidente fuera nombrado para mientras observara buena conducta o por vida, sujeto solamente a la remoción por medio del juicio político. «Buscaba Hamilton promover la estabilidad y la fuerza en el gobierno, no la democracia; y en su concepto el Presidente debía asemejarse al soberano inglés de nuestros días, ajeno a los partidos y a sus contiendas, manteniéndose imparcial en medio de ellas»⁵⁰. Finalmente, la Convención se decidió por el término de cuatro años y la reelegibilidad. (Const., art. II, secc. 1^a, cl. 1).

1427. Este es el sistema de la Constitución, pero la práctica ya secular en Estados Unidos es que el Presidente sólo puede ser reelecto una vez, lo que le permite ejercer el ejecutivo durante ocho años. Tal práctica fué iniciada por el ilustre Wáshington al rehusarse a aceptar la candidatura que sus partidarios le ofrecían para una tercera presidencia. El general Grant intentó violar esa costumbre consagrada, y presentó su candidatura en 1880 para un tercer período, fracasando en su propósito, pues ni siquiera fué proclamado por la convención de su partido. De los veintinueve presidentes que los Estados Unidos han tenido hasta hoy (contando los vicepresidentes que asumieron el poder ejecutivo por muerte del Presidente) han sido reelectos once, y en los primeros treinta y cinco años (1789-1825) de vida constitucional quizá pudo pensarse que la reelección era la regla general, pues fueron reelectos, con excepción de John Adams, todos los presidentes de esa época (Wáshington, Jefferson, Madison y Monróe).

1428. En Francia el período presidencial es de siete años, con reelegibilidad indefinida. En las repúblicas americanas nótase una marcada preferencia por el período de cuatro años, tal vez por la influencia que siempre ha ejercido el ejemplo de la gran República del Norte. El período presidencial es de cuatro años en Brasil, Perú, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Méjico (era de seis años hasta la reforma de 1917, art. 83), Cuba, Uruguay, San Salvador, Paraguay, Colombia, Honduras, Costa Rica, República Dominicana y Panamá; esto es, en quince repúblicas. Chile tiene el período de seis años. Haití, siete años. Seis dura el Presidente en su cargo en nuestro país, como queda dicho, y en Nicaragua y Guatemala. No puede ser reelecto para el período siguiente, en Brasil, Chile, Méjico, Bolivia, Venezuela, Haití, Perú, El Salvador, Ecuador, Ni-

(50) Woodburn, ob. y edición cit., p. 115.



caragua, Honduras, Paraguay y Costa Rica; dos de éstos (Paraguay y Ecuador) prescriben en sus constituciones que el Presidente no puede ser reelegido sino con intervalo de dos períodos. Permiten la reelección inmediata Estados Unidos, Guatemala y la República Dominicana.

Del estudio comparativo que antecede dedúcese que el período de cuatro años y la no reelegibilidad inmediata son reglas consagradas en el derecho constitucional de las repúblicas americanas, haciendo excepción a la primera de estas reglas nuestro país, con Nicaragua, Guatemala y Chile. Esto quiere decir que, siguiendo el ejemplo de EE. UU., se ha considerado como más conveniente y más adecuado a la índole de las instituciones democráticas, fundadas en la soberanía de la Nación, el período presidencial de cuatro años. No faltan en Estados Unidos, claro está, algunos publicistas que abogan por el período de seis años establecido por nuestra Constitución, en la creencia de que el de cuatro es insuficiente para que un hombre pueda desenvolver desde la primera magistratura del Estado una acción eficaz y completa en todas las partes de su programa gubernativo⁵¹. Pero este argumento carece de valor, desde luego, en el caso de Estados Unidos, porque es

(51) El ex presidente B. Harrison aboga por esta ampliación del período en Estados Unidos: «A menos — dice — de que se encuentre algún método por el cual se consagre una parte menos considerable del término de cuatro años a atender solicitudes de empleo y a hacer nombramientos, sería bueno dejar al Presidente mejor oportunidad de demostrar lo que puede hacer por el país, ampliándole el término». *Vida Constitucional de los Estados Unidos* (trad. esp. de T. E. Obregón, 1919), p. 56. Sin embargo, Harrison reconoce que es improbable semejante cambio en el sistema establecido por la Constitución americana, «porque nuestro pueblo — agrega — es sabiamente conservador en asuntos constitucionales». — Otro ex Presidente, William Taft, opina que el período debería ser de siete años sin reelegibilidad: «Este cambio — arguye — imprimiría al ejecutivo mayor confianza e independencia en el desempeño de sus obligaciones, y de esta manera, todo ese absorbente interés desplegado en la reelección por aquellos empleados públicos cuya permanencia depende de él, desaparecería por completo, asegurando así el buen cumplimiento en la administración hasta el último día de su período». *La Presidencia, sus deberes, sus poderes*, etc. (trad. esp. de M. G. Purón, 1916), ps. 8-9.

Es lógico que así opinen los ex Presidentes que no han sido favorecidos por la reelección, como Harrison y Taft, porque el ejercicio de un gran poder, como la presidencia, hace gustar del mismo tal vez con exageración, y forma la creencia de que es necesario poseerlo largo tiempo para desempeñarlo mejor. La manera de pensar de los ex Presidentes a este respecto no puede invocarse, pues, como buen argumento.



permitida la reelección, la cual ampliará el período aún en dos años más que entre nosotros, y nadie podrá sostener que en ocho años consecutivos de gobierno un Presidente no dispone del tiempo necesario para acometer y llevar a cabo la más grande obra constructiva y los planes políticos y administrativos más vastos.

1429. El período de seis años establecido por la Constitución argentina es inconveniente y no adecuado a la índole de las instituciones democráticas, por múltiples razones; principalmente porque contribuye a vigorizar y ensoberbecer al poder ejecutivo frente al Congreso y a los otros poderes constituidos, nacionales y provinciales, y porque quita al pueblo una oportunidad próxima para rectificar el error que haya cometido elevando a la presidencia a un ciudadano incapaz e indigno de ocuparla. Con un período de seis años y con inamovilidad poco menos que absoluta (como ocurre en nuestro sistema constitucional) el Presidente de la República logra concentrar en sus manos la dirección política exclusiva del país y el manejo personal de todos los resortes gubernamentales que le aseguran una influencia incontrarrestable. El hábito de ejercer un poder fuerte, sin control efectivo, como es el caso de nuestra presidencia, engendra y fomenta la idea de que su esfera de acción ha de extenderse más y más. El pueblo se acostumbra insensiblemente a mirar con indiferencia — cuando no aplaude inconscientemente — los avances de ese poder personal hasta en el terreno de aquellas cosas que no incumben a los gobiernos porque los ciudadanos se las han reservado para sí mismos, según la Constitución. Nada escapa, entonces, a la intervención personal del Presidente, menos todavía cuando él se cree autorizado por un « plebiscito nacional » para realizar los « postulados » de una « causa », vagamente expresados con esta fórmula amenazante: « la reconstrucción moral y política de la República » (frases del ex-presidente Irigoyen). La acción legislativa del Congreso, los fueros del poder judicial, el funcionamiento de las autonomías provinciales, las más subalternas oficinas administrativas, la solución de los incidentes policiales, la vida de las universidades, la inversión caprichosa de las rentas públicas, todo queda sometido al criterio único del Presidente y para todo se acude a él como *Providencia* del país. ¡Cómo se aumenta el poderío presidencial, durante el largo lapso establecido por nuestra Constitución, a medida que el tiempo mismo da pábulo a sus excesos!

Está en la naturaleza de las instituciones democráticas el principio de que el electorado debe tener siempre la posibilidad de sub-



sanar las deficiencias que advierta en el funcionamiento del gobierno que ha constituido. La renovación periódica de los poderes públicos es una de las primordiales características y condiciones de la forma republicana-representativa adoptada por la Constitución (art. 1°) como base de nuestro régimen político. Tal cualidad de nuestra forma de gobierno queda, pues, desvirtuada por la excesiva duración del período presidencial¹, y también el principio de la separación de los poderes sufre desmedro, porque, en consecuencia de esa anomalía, la balanza se inclina a favor del ejecutivo, robustecido por la acción ininterrumpida de su depositario en tan largo tiempo, sin control parlamentario o popular efectivo.

1430. La Constitución de Estados Unidos, la del Brasil, etc., no ponen al pueblo en el caso de soportar un mal Presidente por más de cuatro años, si no es posible apelar al remedio heroico del juicio político. J. Polk y Franklin Pierce no gravitaron sobre el pueblo americano con sus administraciones incapaces nada más que cuatro años cada uno⁵². Entre tanto, la República Argentina tiene que soportar un mal Presidente durante seis años, con la circunstancia de que el juicio político es innocuó recurso y poco posible por la ineficacia del control de un cuerpo legislativo que carece de independencia funcional. Y si el Presidente es bueno — se dirá — ¿por qué no aprovechar de sus servicios y de sus grandes condiciones durante seis años?

Un hombre realmente capaz para desempeñar la presidencia ha de ser bastante hábil para poder combinar su plan de trabajo, de manera que en cuatro años quede realizado el programa político y administrativo que presentó como candidato al pueblo y que éste aprobó dándole la mayoría de sus sufragios. Así lo da a entender la uniformidad de criterio de todas las constituciones americanas antes citadas, al establecer el período de cuatro años, tanto más cuanto que no permiten la reelección. «El período fijo de cuatro años» — dice un eminente constitucionalista brasileño, con notable actuación política⁵³ — «con la libertad amplia de nombrar y remover a los ministros, da al Presidente confianza en su propia acción y estabilidad relativa en el cargo; permite la continuidad administrativa; infúndele coraje para elaborar un amplio programa

(52) «Quién conoce o se preocupa de conocer — dice Bryce, — alguna cosa concerniente a la personalidad de James K. Polk o de Franklin Pierce? La sola cosa notable tratándose de ellos, agrega, es que, siendo hombres tan vulgares, hayan llegado a una posición tan elevada». Ob. y edic. cit., t. I, p. 123.

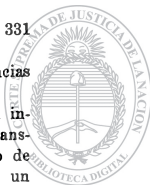
(53) C. Maximiliano, *Commentarios a Constituição Brasileira*, p. 468.



y la certeza de realizarlo, como lo tuvieron Campos Salles y Rodríguez Alves: el primero restaurando las finanzas nacionales y el segundo saneando la capital de la Nación y emprendiendo obras monumentales que dotaron al Brasil de cinco puertos de primer orden, Belem de Pará, Recife, Bahía, Río de Janeiro y Río Grande del Sur, además de otros de menor importancia. Empero, el período establecido es insuficiente para aquellos jefes de Estado incapaces o violentos que llevan a la Nación al despotismo, a la anarquía o la ruina económica. Nada impide, por otra parte, que un ministro hábil continúe sirviendo en el cuatrienio inmediato, como ha sucedido más de una vez. Desde que es imposible la deposición parlamentaria de los gabinetes, no debe durar mucho tiempo en sus funciones el Presidente. Por lo demás, una prolongada independencia del apoyo popular no se ajusta a los cánones de la democracia ».

Estos sabios comentarios al texto constitucional brasileño, por un especialista de la reputación del señor Maximiliano, no admiten réplica alguna. El período seisenal de nuestra Constitución debe substituirse por el de cuatro años que adoptan todas las constituciones americanas, excepto, como lo he hecho constar, Nicaragua, Guatemala y Chile. El quinquenio presidencial de la anterior Constitución chilena no puede aducirse como argumento en contra de la tesis que he sostenido, porque el jefe del Estado no tenía ningún poder personal, en consecuencia de haberse adoptado el régimen parlamentario. Más vale el caso de la Constitución chilena concurriría a apoyar mi expresada tesis, por cuanto el ejecutivo (gabinete) estaba subordinado a las oscilaciones de la opinión pública reflejada en las cámaras legislativas.

1431. Para concluir este párrafo, haré notar que cuando la Constitución prohíbe la reelegibilidad inmediata del Presidente y del Vicepresidente refiérese a la reelegibilidad para uno y otro cargo; o más claramente, el artículo 77 prohíbe que el Presidente sea nombrado Vice en el período inmediato y que el Vice sea designado Presidente en igual caso. Esta es una doctrina que se ha admitido sin discrepancias en Estados Unidos y en nuestro país, y se funda no sólo en los principios republicanos que inspiran la organización del gobierno nacional, sino también en elementales razones de moral política. La influencia del poder oficial es demasiado grande y decisiva para ponerla al servicio de las subalternas combinaciones de dos hombres que, al sucederse recíprocamente en el ejercicio de



la primera magistratura, tienen en mira más sus conveniencias particulares y las de su partido que los intereses públicos.

1432. Réstame decir que al prescribir la Constitución el intervalo de un período para la reelección, su propósito es que transcurran seis años completos; en otras palabras, que el período de intervalo sea siempre un lapso de seis años⁵⁴. Por ejemplo: un Presidente renuncia o es depuesto antes de iniciarse el proceso electoral para reemplazarlo, y entonces se hace cargo del poder ejecutivo un sustituto interinamente; el renunciante no puede ser electo para el período cuyo proceso electoral va a iniciarse. Si lo pretendiera, cometería un grosero fraude y una torpe violación del texto constitucional que le prohíbe la reelección inmediata. *El intervalo de un período, estatuido por el artículo 77, no es, pues, el intervalo de un interinato más o menos largo: es el intervalo de un período completo de seis años.* Si el pueblo consintiera dicho fraude y aquella violación del texto constitucional merecería que el que los comete se ungiera a sí mismo con una corona imperial...

1433. Terminación del período.— El artículo 78 es fruto de nuestra experiencia política, y los antecedentes que lo ocasionaron fueron las actitudes subversivas de aquellos gobernantes que en nuestro país y en otros pueblos americanos inventaban pretextos para alargar su permanencia en el poder público. Dice así el artículo: « El Presidente de la Nación cesa en el poder el día mismo en que expire su período de seis años, sin evento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde ». Este precepto constitucional fué acertadamente aconsejado por Alberdi en su proyecto de 1853, donde se le agregaba: « y le sucederá el candidato electo, o el presidente del senado interinamente, si hubiese impedimento » (art. 83 del proyecto cit.). Como nota ilustrativa, Alberdi ponía la siguiente al pie de este artículo: « Es el medio de evitar que las presidencias caídas antes de tiempo en los vaivenes de nuestra procelosa democracia, aspiren a completar su período al cabo de veinte años, alegando protestas y nulidades, como se ha visto más de una vez⁵⁵.

(54) El art. 78 no deja duda alguna de que para la Constitución es « período » el lapso de tiempo que ella establece para la duración del Presidente en su cargo. Este artículo dice, en efecto, que « el Presidente de la Nación cesa en el poder el día mismo en que expira su período de seis años », etcétera; de modo que un interinato no es « un período » presidencial, lo repito una vez más, pues un período lo hacen seis años.

(55) *Bases*, etc. (ed. 1858), t. I, p. 187.



Por lo demás, siendo la redacción del artículo correcta y clara, no puede ofrecer dificultad alguna su interpretación ni deja margen para que las argucias de los políticos puedan torcer su verdadero propósito. La Constitución se refiere aquí a toda especie de « evento » que haya ocurrido durante el período seisenal. De este modo interpreta Huneeus un precepto semejante de la Constitución chilena ⁵⁶.

Así como el artículo impone al Presidente el deber ineludible de entregar el poder ejecutivo a su sucesor legal el día mismo en que expira su período de seis años, correlativamente le da el derecho de conservarlo hasta ese día, salvo el caso, por supuesto, de remoción por juicio político o de inhabilidad declarada por el Congreso. El período constitucional es siempre de seis años (arts. 77 y 78), y no hay períodos excepcionales en los casos de elecciones extraordinarias, es decir, imprevistas, por acefalía total del poder ejecutivo. En cualquier tiempo que sea elegida por el pueblo una fórmula presidencial lo es por seis años ⁵⁷; en otras palabras, no se eligen Presidente y Vice para completar un período truncado por acefalía total del ejecutivo.

1434. Sueldos del Presidente y del Vice. — El artículo 79 de la Constitución dispone que « 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 podrá ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de Provincia alguna ». Según el acta respectiva del Congreso Constituyente (29 de abril de 1853) la segunda parte de este artículo fué propuesta por el convencional del Carril, y aprobada, así como la primera parte, por unanimidad de los presentes ⁵⁸. El artículo fué tomado casi a la letra de la Constitución americana (art. II, secc. 1ª, cl. 6), pero ésta sólo se refiere — y es una notable diferencia — al sueldo del Presidente, sin mencionar al Vice, lo cual se interpreta en el sentido de que la determinación del sueldo del segundo y la forma en que lo percibirá dependen exclusivamente del criterio del Congreso.

Los motivos que aconsejaron a la Convención de Filadelfia la sanción de esta cláusula constitucional — y las mismas razones tuvo nuestro Congreso del 53 — son obvios y poderosos. Hamilton decía

(56) Huneeus, ob. cit., t. II, p. 35.

(57) *Ibidem*, p. 33.

(58) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 348.



en *El Federalista* (nº 73) que con esta disposición de la ley suprema se impide al Congreso coartar la acción independiente del ejecutivo dentro de su propia esfera, es decir, se le impide someterlo a una influencia parlamentaria avasalladora. «No puede ni debilitar su fortaleza, obrando sobre sus necesidades, ni corromper su integridad, apelando a su avaricia. Ni la Unión, ni ninguno de sus miembros, tendrán libertad para darle, ni él la tendrá para recibir, ningún otro emolumento más que el señalado por una primera ley. Por lo tanto, no tiene el aliciente pecuniario para renunciar o abandonar la independencia que la Constitución quiso darle». De modo análogo se expresa Story, quien dice que «sin la precaución constitucional de proveer a las necesidades del funcionario investido del poder ejecutivo, su separación con respecto al poder legislativo sería nominal e ilusoria»; y recuerda, en lo substancial, la máxima clásica — también citada en *El Federalista* — de que «un poder sobre los medios de existencia de un hombre es casi siempre un poder sobre sus acciones»⁵⁹.

1435. En Estados Unidos el Presidente tiene, además de un fuerte sueldo anual (75.000 dólares le asignaba una ley de 1909), una residencia oficial muy confortable (*executive mansion*, llamada *the white house*, «la casa blanca») donde mora con su familia y tiene su despacho. En la citada ley de 1909 se asignaban otras importantes cantidades para gastos presidenciales (por ejemplo, 69.000 dólares para las secretarías u otras oficinas, 40.000 para reparaciones y arreglos de la mansión, etc.); en total, la partida anual para la presidencia americana fijábase por aquella ley, en 329.420 dólares. El sueldo del Vicepresidente es de 12.000 dólares anuales⁶⁰.

En nuestro país el Presidente tiene ahora un sueldo anual de 124.800 pesos moneda nacional y el Vice 60.000 (inclusive los gastos de etiqueta). Cuando este último ocupa la presidencia definitivamente, por muerte, renuncia o destitución del titular, le corresponde la totalidad del sueldo asignado por la ley al primer magistrado de la Nación. En los casos de substitución transitoria, el Presidente, como que continúa siéndolo, tiene derecho a su sueldo, y el Vice al suyo solamente. Esta conclusión fluye obviamente del texto constitucional⁶¹.

(59) Story, ob. cit., t. II, ps. 319, 763.

(60) Confr. Ch. Beard, *Americ. Government and Politics* (1915), p. 205.

(61) El doctor Roque Sáenz Peña (1910-14) ha sido el único Presidente que estableció su residencia oficial en la que se llama «Casa Rosada»; los demás presidentes residieron en sus casas particulares.



1436. Fórmula del juramento.— El juramento religioso al asumir la primera magistratura del Estado es una ritualidad tradicional en nuestro país, ya en el orden nacional, ya en el orden provincial. Nuestra Constitución, en conformidad con esos antecedentes patrios, lo ha ordenado en su artículo 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 hiciere, Dios y la Nación me lo demandan ».

Se ha dicho que esta fórmula del juramento presidencial es un anacronismo injustificado, propio de aquellos tiempos en que la profesión de una creencia religiosa y su protección por el Estado se anteponian a otros intereses y derechos de la colectividad y de sus individuos en particular. Agrégase que al requerir imperativamente la Constitución el juramento religioso del Presidente y Vicepresidente excluye de tan elevados cargos aún a aquellos ciudadanos pertenecientes al catolicismo, pero que no atribuyen mayor significado a los Evangelios que el de simples crónicas históricas con más o menos verosimilitud. Pero en todas estas objeciones se descubre fácilmente el error que las motiva. El juramento religioso no tiene aquí por finalidad principal obligar a los que lo prestan a hacer pública profesión de su fe católica, ni tampoco el sentido de que la protección del catolicismo se antepone a tales o cuales derechos o intereses de la colectividad. El objeto primordial del juramento es aquí esencialmente político: la Constitución quiere que el Presidente y el funcionario designado para reemplazarlo den al pueblo así como una solemne garantía o prenda de honor y de conciencia de que cumplirán « con lealtad y patriotismo » (son las propias palabras del texto) el cargo que se les ha encomendado. Implica además el juramento presidencial en esa oportunidad, una demostración de que los elegidos por los sufragios populares tienen la condición exigida por el artículo 76 de pertenecer a la comunión católica, condición cuya existencia es así mejor demostrada.

1437. Varios conceptos importantes, pues, se hallan contenidos en esta fórmula, dice un autor ⁶²: « 1º, obligar al hombre por

(62) J. V. González, *Manual*, (1897), p. 566, § 528.



su religión a ser honrado y sincero en el ejercicio de sus funciones y en la tutela y salvaguardia del bienestar social y de los derechos y garantías acordadas; 2°, se obliga por el honor a ser leal con sus deberes y hacia sus conciudadanos, que tan gran poder le confían; 3°, se obliga por el patriotismo a no cometer actos indignos del honor colectivo de la Nación; 4°, confirma un poder general del Presidente, y a la vez un deber correlativo, de obligar a todos a obedecer la Constitución, y obedecerla él mismo. Si falta, el Dios de sus creencias y el sentimiento del honor le reprocharán su delito, y la Nación hará efectiva su responsabilidad por medio del juicio político, establecido como facultad del Congreso ».

1438. En el ejercicio de sus poderes, el Presidente puede obrar por medio de otros empleados y los actos de éstos son como suyos propios. — Así encabeza Watson un párrafo de su notable obra ⁶³, y como el concepto que expresa con estas palabras es un principio constitucional que también está implicado en la teoría argentina sobre la unidad del poder ejecutivo federal, creo necesario agregarlo a los comentarios que contiene este capítulo.

La interpretación judicial de los poderes del Presidente, observa Watson, fué dada, por primera vez, por la Corte Suprema americana en el tantas veces citado caso de « Marbury v. Madison » (1803) ⁶⁴. Este caso surgió de los siguientes hechos: el Presidente John Adams, con acuerdo del senado, nombró a Mr. Marbury, entre otros, para el cargo de juez de paz en el distrito de Columbia; pero no había sido puesto todavía en posesión de dicho cargo cuando, al día siguiente, Mr. Jefferson asumió el poder ejecutivo, siendo su secretario de Estado Mr. Madison, al cual Marbury requirió que lo pusiese en funciones. Madison se rehusó a hacerlo, por lo que Marbury promovió ante la Corte Suprema una acción *in mandamus* tendiente a compelerlo. Al dar la opinión de la Corte, el famoso juez Marshall expuso la siguiente doctrina sobre los poderes del Presidente:

1439. « Por la Constitución de los Estados Unidos el Presidente está investido de ciertos poderes importantes, cuyo ejercicio queda librado a su propia discreción, y por ello sólo es responsable ante el país políticamente y ante su propia conciencia. Con objeto de ayudarse en el desempeño de sus deberes está autorizado para

(63) *The Constit. of the U. S.*, vol. I, p. 877.

(64) 1 Cranch, 165, 166.



nombrar diversos empleados que obran bajo su autoridad y de acuerdo con sus órdenes. En estos casos, los actos de tales empleados son actos del Presidente, y cualquiera sea la opinión que uno pueda formarse acerca de la discreción que él ha usado en ejecutarlos, sin embargo, no existe ni puede existir poder para controlarla... « Podemos, pues, concluir afirmando que en tanto cuanto los jefes de los departamentos administrativos son agentes políticos y confidenciales del ejecutivo, para cumplir la voluntad del Presidente, o más bien, para obrar en los casos en que el ejecutivo posee una discreción constitucional o legal, nada puede ser más claro que sus actos sean tan sólo políticamente controlables. Pero cuando un deber específico le está señalado por la ley y los derechos individuales dependen del cumplimiento de esa ley, entonces parece igualmente claro que las personas que se consideren ofendidas o agraviadas tengan el derecho de invocar las leyes del país para encontrar en ellas un remedio ».

Watson (*loc. cit.*) agrega como síntesis de esta parte de la citada sentencia, que « en el ejercicio de sus poderes ejecutivos según la Constitución el Presidente puede obrar por medio de los jefes de los respectivos departamentos, y los actos oficiales de éstos, consumados en el curso regular de su gestión, se presumen ser actos de aquél ».

1440. Cabe en nuestra Constitución esta misma doctrina, pues está implicada en su teoría sobre la unidad del poder ejecutivo federal, como antes he dicho. Según el artículo 89, « los ministros no pueden, por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones a excepción de la concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos »; pero esto no obsta a que el Presidente pueda encomendarles, como a cualesquiera otros funcionarios de la administración, la realización de ciertos actos que él está constitucional o legalmente autorizado a ejecutar. La reforma que en 1860 se hizo al artículo 86 (hoy 89), por el cual se disponía que los ministros no podrían por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones « sin previo mandato o consentimiento del Presidente », etc., — tuvo por objeto — como lo dice el informe de la comisión revisora ⁶⁵ — impedir « que se invistiese al ministro de mayor poder que el que tiene el Presidente, desnaturalizando sus funciones y anulando el principio de la responsabilidad solidaria, puesto que el ministro, por un simple consentimiento, podría man-

(65) *Conv. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), ps. 1113-14.



dar en materias gubernativas sin la firma del Presidente y ejercer poder sin las formalidades y requisitos de que deben ir revestidos los actos de una autoridad regular ».

Veamos ahora cómo se eligen el Presidente y el Vicepresidente de la Nación.

1441. El sistema para elegir Presidente y Vice. — Esta fué una de las cuestiones que más preocupó a los convencionales de Filadelfia, cuya doctrina sobre este asunto es preciso conocer, ante todo, porque nuestra Constitución la ha adoptado en el capítulo II de la sección segunda, 2ª parte.

Un escritor muy autorizado, porque prestigia su obra con la experiencia personal que pudo recoger mientras desempeñó la primera magistratura de Estados Unidos⁶⁶, resume así los diversos sistemas que en 1787 se proyectaron para elegir el poder ejecutivo federal: En la Convención se propusieron varios métodos para elegir al Presidente. Mr. Wilson, de Pennsylvania, uno de los más sabios y útiles miembros de aquella asamblea, propuso que los Estados se dividieran en cierto número de distritos electorales y que en cada uno el pueblo eligiera « electores para la magistratura ejecutiva ». Mr. Roger Sherman estaba en favor de una elección hecha por el Congreso. Mr. Rutledge sugirió una elección por el Senado. Mr. Gerry propuso que el Presidente fuera electo por los gobernadores de los Estados o por electores que ellos nombraran. Mr. Wilson sostuvo una elección por electores designados por la suerte de entre los miembros de la Legislatura nacional. No recomendaba este método como el mejor, pero de todos modos el pueblo debería elegir. Como miembro de la Convención de Pennsylvania dijo que « la Convención estaba perpleja más que por ninguna otra cosa por el modo en que se ha de elegir el Presidente de Estados Unidos ». Finalmente, decidióse que cada Estado designaría sus electores y éstos nombrarían luego el Presidente y el Vicepresidente.

La Constitución federal, por consiguiente, prescribió que « cada Estado nombrará del modo que su Legislatura determine un número de electores igual al número total de senadores y representantes que dicho Estado tenga derecho a mandar al Congreso, no pudiendo ser nombrado elector ningún senador o representante ni

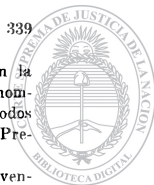
(66) Benjamín Harrison, *This Country of Ours* (trad. esp. de T. Esquivel Obregón, « Vida Constitucional de los Estados Unidos », Nueva York, 1919, p. 57).



persona que desempeñe un empleo de confianza o remunerado de los Estados Unidos » (art. II, sec. 1º, cl. 2ª). Como se ve, el sistema establecido por la Convención de Filadelfia para elegir Presidente y Vice de la República es un sistema de elección indirecta, por medio de « un colegio de electores ». No se quiso dar al pueblo el derecho de designar esos altos magistrados del gobierno nacional; al contrario, se le negó expresamente ese derecho por cuanto la elección presidencial se confiaba a un órgano especial y extraordinario de la soberanía, llamado colegio de electores, cuyos componentes, los de cada Estado, reuniríanse simultáneamente en sus capitales respectivas el día fijado por la ley de la materia. Este sistema demuestra, mejor que cualquier otra cosa, cuánto desconfiaban los convencionales de 1787 de la capacidad del pueblo para regir sus destinos sin restricciones de ningún género.

1442. Hamilton⁶⁷ expone con entusiasmo las muchas razones o causas que hicieron considerar como el mejor a este sistema en la Convención de Filadelfia. Cuatro son los principales argumentos desarrollados por el gran estadista: 1º Como era de desear, el sentimiento del pueblo obra en la elección de las personas a quienes se confía el importante encargo de nombrar el primer funcionario del país, pues este fin se logra encomendando el derecho de realizarlo no a un cuerpo establecido de antemano sino a hombres elegidos por el pueblo para ese objeto especial y en una oportunidad dada. 2º La elección se hace, según el sistema adoptado, por los hombres más capaces de analizar con exactitud las condiciones requeridas para el puesto, y obrando bajo circunstancias favorables a la deliberación y a una combinación juiciosa de todas las razones y alicientes propias para determinar su preferencia. 3º Evítanse tumultos y desórdenes: « la elección de *varios* para formar un cuerpo intermedio de electores, estará mucho menos ocasionada a convulsionar la comunidad, con movimientos extraordinarios o violentos, que la elección de *uno* que debería ser el objeto definitivo del anhelo público ». 4º Con el sistema del colegio electoral, cuyas fracciones se constituyen y actúan en los diversos Estados de la Unión, según el lugar de los respectivos mandatos, la ley suprema pone un poderoso dique a la cábala, a la intriga y a la corrupción: « no ha hecho depender el nombramiento del Presidente de asambleas preexistentes, que podrían ser cohechadas de antemano para prostituir sus votos, sino que lo ha remitido a

(67) *The Federalist*, n° 68.



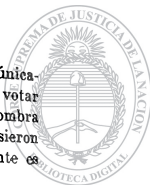
un acto inmediato del pueblo americano, que se ejercitará en la elección de personas para el fin temporal y único de hacer el nombramiento, y ha excluido de la elegibilidad para este cargo a todos aquellos cuya situación pudiera parecer demasiado adieta al Presidente en ejercicio ».

1443. ¿Qué antecedentes o ejemplos consultaron los convencionales de Filadelfia para adoptar el sistema de elección indirecta o de segundo grado? « El origen del colegio electoral — observa Harrison, ya citado ⁶⁸ — ha sido muy discutido. El único precedente americano se encuentra en la Constitución de Maryland, donde se ordenó para la elección de senadores del Estado que se nombraran electores por voto popular en distritos especificados. En la Convención local de Massachusetts, Mr. Bowdoin dijo: « Este método de elegir el Presidente probablemente fué tomado del procedimiento seguido en Maryland para elección de senadores ». Otros han intentado encontrar el modelo del colegio electoral, como hemos dado en llamarlo, en el método usado para elegir el emperador de Alemania, y otros en el modo de elegir el Papa por el colegio de cardenales. Sir Henry Maine dice que « los electores republicanos de América son los electores imperiales de Alemania, salvo que aquéllos son electos por los diversos Estados. Como Maryland, donde se usó por primera vez este sistema electoral, era colonia católica, la sugestión de que la idea se deriva del colegio de cardenales parece plausible, con la diferencia de que nuestros electores no son un cuerpo electoral permanente, sino hombres escogidos cada cuatro años ».

1444. Lo que ahora conviene hacer notar es que en Estados Unidos, como en nuestro país, el propósito auténtico de los convencionales, de que el Presidente no fuera elegido por el pueblo directamente sino por un colegio o cuerpo de electores, ha sido completamente frustrado en la práctica, pues estos últimos están sometidos a un mandato imperativo estricto para dar sus votos a los candidatos proclamados de antemano por sus respectivos partidos políticos. « Los electores presidenciales — dice Bryce ⁶⁹ — han quedado reducidos a ser simples dientes de una rueda en la máquina gubernamental, una simple combinación para permitir a la voluntad del pueblo manifestarse. Sus cualidades personales importan poco. No tienen ninguna independencia y son elegidos por la sola

(68) Obra citada, p. 60.

(69) Obra citada, t. I, p. 70; y Woodburn, *The American Republic*, etc., ps. 121 y sigs.



razón del compromiso que contraen — compromiso de honor únicamente, pero que, desde 1796, jamás ha sido violado — de votar por un candidato determinado. Nombrándolos, el pueblo nombra virtualmente al Presidente; tan luego la misma cosa que quisieron evitar los hombres de 1787 es la que hoy existe: el Presidente es elegido por un voto popular ».

El agrupamiento de las masas populares en grandes partidos políticos, con la acción preponderante de estos últimos en la organización y en la orientación del gobierno federal, es la principal causa del hecho recientemente señalado. La vida constitucional de Estados Unidos, a partir de la tercera presidencia (la de John Adams, 1797-1801), ha engendrado un tipo de Presidente distinto al que concibieron los convencionales de Filadelfia, desde el punto de vista político. El Presidente es un hombre político, un *leader* activo de su partido, y no el Presidente ideal, el hombre insigne y bueno, independiente y alejado de los partidos, que idearon los constituyentes de 1787. Solo Wáshington colmó las aspiraciones y designios de la teoría constitucional, pues fué elegido en mérito de sus excelsas virtudes cívicas y militares por electores justos e imparciales. Adams era el *leader* del partido federalista; Jefferson, su sucesor, lo era del partido republicano (ahora, desde 1830-40, demócrata); y así sucesivamente, hasta nuestros días, casi todos los presidentes han sido elegidos como *leaders* de su partido por un voto expreso del mismo, y se han considerado obligados a seguir la política que con ellos triunfó al elevarlos al poder. La iniciación y el desarrollo de la campaña electoral se hacen bajo los auspicios de los hombres que los partidos proclaman en sus respectivas convenciones como candidatos a la presidencia y vice de la República; y como las convenciones partidarias votan ante todo un *programa político*, al que debe ajustarse el candidato durante su propaganda electoral y después en el ejercicio del poder si triunfa, la elección presidencial es, desde luego, un pronunciamiento de la opinión pública, no precisamente respecto de los merecimientos y prestigios de los candidatos, sino respecto de las grandes cuestiones nacionales que interesan al pueblo americano ⁷⁰.

(70) Son numerosos en la historia constitucional de Estados Unidos los ejemplos de elecciones presidenciales que han implicado, con el triunfo de tal o cual partido, la aprobación o el repudio popular de una política determinada. La victoria del candidato republicano en la campaña de 1920 significó evidentemente que el pueblo americano no mantenía ya la política internacional que encarnó Mr. Wilson (Presidente cesante) en los últimos tiempos, tan recientemente combatida por los *leaders* republicanos.



1445. Analicemos ahora los textos de la Constitución que reglamentan la elección presidencial. La aplicación del sistema de elección indirecta por medio del colegio de electores dió lugar en un principio a muy graves dificultades, porque el texto constitucional no prescribía claramente que se votara por separado para Presidente y para Vicepresidente. Requeríase de los electores (reunidos en sus respectivos estados) que votaran en escrutinio secreto *por dos personas*, de las cuales una, a lo menos, no debería ser habitante del mismo Estado a que pertenecían sus sufragantes. Agregaba el texto constitucional que los electores formarían *una lista* de todas las personas por quienes hubieran votado, con expresión del número de votos que cada una obtuviera, y después de firmarla, certificarla y sellarla, deberían remitirla al presidente del senado federal. Este, en presencia de ambas cámaras, abriría todos los pliegos certificados y procedería a contar los votos. «Será Presidente — decía el texto, artículo II, sección 1ª, cláusula 2 — la persona que reúna el mayor número de votos, siempre que ese número constituya la mayoría de electores nombrados. Si reunieran dicha mayoría más de una persona, teniendo igual número de votos, entonces de entre ellas elegirá inmediatamente la cámara de representantes, por escrutinio secreto, una para Presidente; y si nadie hubiese reunido dicha mayoría, elegirá la cámara de entre las cinco personas que hubiesen obtenido más votos». Al hacer la elección de Presidente debían contarse los votos por Estados, teniendo un voto la representación de cada Estado; para este objeto, el *quorum* formaría por dos terceras partes de los Estados, bastando la mayoría de éstos para decidir la elección. «En cualquier caso — concluía el texto citado — una vez hecha la elección del Presidente será Vicepresidente la persona que reúna el mayor número de votos de los electores. Pero si resultase haber dos o más que tuvieran igual número de votos, el senado elegirá de entre ellas al Vicepresidente por escrutinio secreto».

1446. Tal era el artículo constitucional cuya aplicación práctica acarreó serias dificultades e incongruencias. En efecto; la elección presidencial de 1800 arrojó el siguiente resultado en el colegio de electores: Jefferson y Burr (candidatos del partido republicano), setenta y tres votos; John Adams sesenta y cinco y Pickney sesenta y cuatro. Las dos cámaras se reunieron para contar los votos, pero como en seguida se advirtiera que no había elección de Presidente por el empate entre Jefferson y Burr, la cámara de representantes procedió a elegir, de acuerdo con las provisiones



constitucionales antes citadas. Después de treinta y seis escrutinios, durante siete días, Jefferson fué electo Presidente de la República por el voto de diez estados sobre diez y seis. Aaron Burr fué proclamado en seguida Vicepresidente conforme al voto de los electores, pues en el colegio electoral había obtenido la mayoría requerida por la Constitución. La cámara de representantes supo interpretar la voluntad popular al hacer Presidente a Jefferson y no a Burr porque el partido triunfante a que éstos pertenecían había sin duda consagrado a Jefferson como su candidato a la primera magistratura de la Nación; pero las deficiencias del texto constitucional que reglamentaba la elección de Presidente y Vice habíanse puesto de relieve en este caso tan manifestamente, que el Congreso se apresuró a efectuar una importante reforma de la Constitución federal en este punto. La enmienda XII^a, iniciada por el Congreso en 1803 y adoptada el año siguiente, establece ahora que «los electores se reunirán en sus respectivos Estados, y por escrutinio secreto elegirán Presidente y Vicepresidente, uno de los cuales por lo menos deberá no ser habitante del Estado; en una de sus cédulas de votación expresarán el nombre de la persona que designan para Presidente, y en otra distinta el de la que quieran elegir para Vicepresidente. Formarán listas separadas de todas las personas que hubieran obtenido votos para Presidente y Vicepresidente, con expresión del número de votos que obtuvo cada una; firmarán y certificarán las listas, remitiéndolas selladas a la capital de los Estados Unidos, dirigidas al presidente del senado. Este, en presencia del senado y de la cámara de representantes, abrirá todos los certificados, y en seguida se contarán los votos. Será Presidente el que reúna mayor número de votos para este cargo, siempre que dicho número sea la mayoría del total de los electores nombrados; y si nadie hubiese reunido esa mayoría, la cámara de representantes hará inmediatamente por escrutinio secreto la elección de Presidente de entre las personas, no excediendo de tres, que hubieren obtenido más votos. En la elección de Presidente se votará por Estados, teniendo la representación de cada Estado un voto. El *quorum* para este objeto se formará de un miembro o grupo de miembros de las dos terceras partes de los Estados, y una mayoría de todos los Estados será necesaria para elegir. Si cuando le correspondiera elegir Presidente la cámara de representantes no lo hubiera hecho antes del 4 de marzo subsiguiente, entrará entonces el Vicepresidente a actuar como Presidente, lo mismo que lo hace en caso de muerte o impedimento constitucional de éste. Será Vi-



cepresidente la persona que reuna el mayor número de votos para este cargo, con tal que este número sea la mayoría del total de los electores nombrados; y si ninguna obtuviere esa mayoría, entonces el senado elegirá Vicepresidente de entre los dos que reunan más votos. Para este objeto el *quorum* se formará de las dos terceras partes del número total de senadores, y para la elección se necesitará la mayoría de todos ellos. La persona que constitucionalmente no pueda ser elegida para Presidente de los Estados Unidos tampoco podrá serlo para Vicepresidente ».

1447. Tal es ahora el precepto constitucional que establece la forma de elegir Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos. Lo he transcripto íntegramente para que el lector pueda compararlo con los artículos de nuestro código supremo sobre análoga materia y señalar fácilmente las diferencias que existen en unos y otros textos. Pero antes de estudiar las disposiciones correlativas de nuestra Constitución es conveniente decir algo acerca de la función del Congreso cuando cuenta los votos que dan los electores presidenciales. La enmienda XIIª, como antes el artículo II, sección 1ª, cláusula 2ª, ordena que « el presidente del senado, en presencia del senado y de la cámara de representantes, abrirá todos los certificados, y entonces los votos serán contados » (*the votes shall then be counted*).

Y bien; ¿esta operación de *contar los votos* de los electores es una simple operación aritmética, mecánica, o implica un poder del Congreso para decidir cuáles votos serán contados, es decir, para anular votos? Y si el Congreso tiene tal poder ¿extiéndese éste hasta la investigación de las elecciones primarias o elecciones populares de electores, o solamente refiérese a los votos dados por los electores? Son estas dos graves cuestiones constitucionales y políticas que han apasionado a los publicistas y a la opinión general en Estados Unidos, y en un caso ocurrido en 1876 dichas cuestiones adquirieron tal magnitud que estuvo el país al borde de la guerra civil.

1448. En efecto; en las elecciones presidenciales de ese año, Mr. Tilden, candidato del partido demócrata, consiguió el triunfo en diez y siete Estados, con 184 electores; y la lista del partido republicano, que sostenía la candidatura de Mr. Hayes, obtuvo 163 electores, también en diez y siete Estados. El número total de electores era 369. La mayoría exigida por la Constitución formábanla, pues, 185 electores; pero como ninguno de los dos partidos contendientes la había logrado hasta ese momento, el triunfo iba a ser decidido según la forma en que se adjudicasen los electores



de cuatro Estados del Sud, cuyos comicios eran sumamente discutidos, inculpándose ambos bandos el haber cometido fraudes y otras irregularidades. Dichos cuatro Estados del sur designaban veintidós electores, de manera que si se admitía el triunfo de los de la lista republicana la candidatura de Mr. Hayes obtendría justamente 185 electores, es decir, la mayoría legal estricta; mientras que si se adjudicaba uno solo de aquéllos a la lista demócrata, la candidatura de Mr. Tilden alcanzaba fácilmente la referida mayoría. En otras palabras: la situación de los candidatos diferenciábase en que Mr. Hayes necesitaba 22 votos más de los obtenidos hasta ese momento del escrutinio para vencer a su adversario, en tanto que éste, Mr. Tilden, solamente necesitaba un elector más para ser proclamado Presidente.

1449. ¿Cómo debía contar el Congreso esos votos tan reciamente discutidos? Encontrándose el Congreso en presencia de *actas dobles* provenientes de un mismo Estado, debía decidir, desde luego, cuáles eran las que admitiría como resultados legítimos y verdaderos de los comicios populares en los respectivos Estados; pero una dificultad insalvable oponíase a toda solución transaccional: la mayoría de la cámara de representantes correspondía a los demócratas, en tanto que en el senado imperaban los republicanos, del cual equilibrio de fuerzas parlamentarias no podía esperarse sino un choque fatal de intereses puramente partidarios, pues era evidente que la mayoría republicana votaría en el senado por la admisión de los electores que sostenían a Hayes, y que la mayoría demócrata de la cámara, al contrario, votaría en favor de la causa de Mr. Tilden. Después de largas tramitaciones de arreglo entre los *leaders* parlamentarios llegóse a convenir en la sanción de una ley instituyendo una *comisión electoral* compuesta de cinco senadores, cinco representantes y cinco jueces de la Corte Suprema, con la misión de pronunciar un veredicto sobre todas las cuestiones concernientes a la admisibilidad de los votos electorales de los Estados que habían enviado actas dobles. El Congreso se reservaba la facultad de anular por un voto de las dos cámaras las decisiones de la comisión, pero como las dos cámaras eran en todo caso de muy diversa opinión política, esta facultad que se reservaba el Congreso era inocua. La ley designaba cuatro jueces (dos republicanos y dos demócratas) de los que debían integrar la comisión, encomendándoles a ellos la elección del quinto. Finalmente, el senado nombró a tres republicanos y dos demócratas y la cámara a tres representantes demócratas y dos republicanos; de modo que la designación del quinto



juez, o décimo quinto miembro de la comisión, era lo que en resumidas cuentas iba a decidir la elección presidencial. Los cuatro jueces designados por la ley eligieron a su vez a un juez republicano, y éste fué el último paso fundamental hacia la solución del conflicto con un criterio exclusivamente político, como que no podía ser de otro modo en las mencionadas circunstancias. Así quedó asegurado el triunfo definitivo de Mr. Hayes, por 185 votos en el colegio electoral.

La mayoría republicana de la comisión, ocho contra siete, decidió: «que ni la comisión ni el Congreso podían ir más allá de lo declarado como voto de cada Estado por sus autoridades competentes, y que no se admitían pruebas de fraudes anteriores a los escrutinios de las juntas de Estado, cuyos actos venían autenticados por los gobernadores respectivos». «Esta decisión — escribe un eminente estadista argentino que presencié aquella memorable campaña electoral⁷¹ — se apoyaba en que la Constitución atribuye a los Estados, en su capacidad política, el nombramiento de electores presidenciales, en la forma en que cada uno de ellos disponga, y que el gobierno federal no tiene poder para revisar o corregir lo que se reputa consumado por el Estado, según su expresión oficial».

El senado adoptó decididamente esta tesis de la comisión especial y la consecuencia política que significaba. Como la ley había establecido que el veredicto de la comisión no podría ser anulado sino por un voto *de las dos cámaras*, dicha tesis prevaleció definitivamente.

1450. En 1887 el Congreso sancionó una ley reglamentaria de la función constitucional que le corresponde al hacer el escrutinio de la elección presidencial. La ley de 1887 suprimió la comisión especial que había creado la ley de 1876 en el caso de Tilden-Hayes, y estatuye, principalmente, lo que sigue⁷²:

«Sección segunda. Si un Estado, por medio de leyes sancionadas antes del día fijado para la elección de electores presidenciales, ha establecido reglas para la solución final de cualquier controversia o contienda concerniente al nombramiento de todos o parte de los electores del Estado, mediante procedimientos o métodos judiciales o de otra especie, y si tales soluciones son dadas por lo menos seis días antes del término fijado para la reunión de

(71) Guillermo Rawson, *Escritos y Discursos*, t. I, p. 350.

(72) *Statutes at large*, 24, chap. 90, p. 393; confr. Willoughby, *Const. Law of the U. S.*, ed. 1910, vol. II, p. 1131, § 661.



los electores, tales soluciones — dadas conforme a esas leyes del Estado existentes en dicho día y por lo menos seis antes de dicha reunión de los electores — serán definitivas y regirán para el escrutinio de los votos de los electores previsto por la Constitución y tal como ella lo reglamenta, en tanto cuando concierne a indagar acerca de los electores nombrados por dicho Estado». Según Willoughby y otros autores, el efecto de esta disposición legal parece ser, no el delegar a los Estados el escrutinio de los votos electorales sino determinar lo que las dos cámaras del Congreso, actuando concurrentemente, deberán considerar como pruebas concluyentes, bajo ciertas circunstancias, respecto de la regularidad de la elección de electores cuyos votos ellas van a contar.

Para los casos en que ha sido recibida por el Congreso una sola acta, respectivamente, de los votos dados por electores cuyo nombramiento ha sido legalmente certificado conforme a la sección 3ª de esta ley, la sección 4ª agrega que «ningún voto o votos así dados serán rechazados, a no ser que las dos cámaras concurrentemente rechacen el voto o votos cuando ellas estén contestes en que tales votos no han sido regularmente dados por electores cuyos nombramientos hayan sido así certificados».

1451. El sistema de la Constitución argentina. — Nuestra Constitución ha determinado detalladamente la forma y tiempo de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, en el capítulo II, de la sección 2ª de la parte dedicada a la organización y poderes del gobierno federal. Influenciados sus autores por la propia tradición nacional y por el modelo norteamericano, adoptaron, como es sabido, el sistema de elección presidencial indirecta, y así el artículo 81 establece: «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 respectivas provincias cuatro meses antes de que concluya el término del Presidente cesante, procederán a elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en



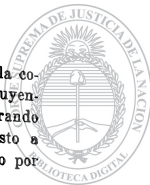
una la persona por quien votan para Presidente, y en otra distinta la que eligen para Vicepresidente.

«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 uno 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; y las otras dos al presidente del senado (la primera vez al presidente del Congreso Constituyente)».

«El presidente del senado (la primera vez el del Congreso Constituyente) — agrega el artículo 82 — reunidas todas las listas, las abrirá en 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 en 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».

Este es el caso ordinario y más frecuente, pero la Constitución prevé también el caso en que la votación de los electores no dé la mayoría absoluta de votos a un candidato para la presidencia y a otro para la vicepresidencia, como se verá luego.

1452. Los transcriptos artículos 81 y 82 tenían los números 78 y 79, respectivamente, en el primitivo texto de 1853, y fueron sancionados por el Congreso de Santa Fe en la sesión del 29 de abril de dicho año, previa una brevísima discusión. El convencional Seguí, en efecto, «pidió algunas explicaciones sobre si el duplo del total de diputados y senadores de que se hablaba en el artículo 78, se refería al total de cada uno, o si el duplo debería recaer sobre el total de todos». Con motivo de esta abstrusa pregunta, «el señor Gorostiaga, miembro informante de la comisión, dió explicaciones satisfactorias» — dice el acta — «así como a las que a la redacción del artículo hicieron los señores Huergo, Zapata y Seguí, después de lo que fué aprobado sin modificación alguna. Puesto el artículo 79 a discusión, el señor Seguí propuso una nueva forma de redacción, en que se substituyese la palabra *Congreso* a la de «ambas cámaras», fundándose en que cuando se tratase de hacer el escrutinio no estarían éstas instaladas. El señor Huergo — continúa el acta — apoyó la indicación propuesta. El señor Zavallía observó: que siendo dictado el artículo para una época permanente



(de normalidad), era natural que hablase de cámaras, y que la comisión, con este inciso: « la primera vez el Congreso Constituyente », había salvado muy bien las exigencias del momento, encerrando dentro de un paréntesis lo que era de la actualidad. Puesto a votación el artículo tal cual estaba redactado resultó aprobado por unanimidad » ⁷³.

Nada más dicen las actas de nuestra Constituyente sobre este interesante y trascendental asunto de la elección presidencial, y no es posible, por lo tanto, ilustrar la interpretación de los textos con las propias palabras de los que las sancionaron.

1453. Los artículos 83 y 84 prevén el caso extraordinario. Dice el primero de éstos. « 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 ».

« Esta elección — dice el artículo 84 — se hará a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará 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 ».

Finalmente, el artículo 85 dispone: « La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación debe quedar concluida en una sola sesión del Congreso, publicándose en seguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa ».

Estos tres artículos recientemente transcritos tenían los números 80, 81 y 82 en el texto de 1853, y fueron sancionados por la Constituyente en la citada sesión del 29 de abril, por unanimidad y sin que suscitara discusión alguna. Voy a explicar ahora ciertas cuestiones que se han promovido a su respecto.

(73) *Convenc. Nacional de 1898 y anteced.* (public. of. cit.), p. 348.



1454. El reglamento de 1868. — La primera que se plantea es si bastan las prescripciones de la Constitución para que el Congreso pueda desempeñar las funciones que ella le encomienda por los mencionados artículos o si es necesario que este cuerpo se dé un reglamento para ello, y si tal reglamentación debe tener el carácter de permanente o adoptarse para cada caso de elección presidencial. Este punto no importa realmente una cuestión, porque el Congreso lo tiene resuelto por una práctica invariable hasta hoy desde la elección de 1868. En ese año, efectivamente, ambas cámaras sancionaron una resolución reglamentando el procedimiento a que se ajustaría el Congreso cuando hiciera el escrutinio de la elección presidencial en la asamblea legislativa que iba a tener lugar el 16 de septiembre. Las colecciones de leyes nacionales la llaman «ley N° 240 ½, interna», y aún el Congreso, en las publicaciones oficiales de dicho reglamento que se reparten a senadores y diputados para las sesiones de asamblea, le da ese mismo título. Pero sólo se trata de un *reglamento*, y no de una ley, porque no fué sometido, como no podía serlo, al poder ejecutivo para la promulgación ordinaria cuando se aprobó, ni nunca lo ha sido.

En este concepto de simple reglamento legislativo fué sancionado en 1868, y por si no bastaran para demostrarlo las palabras con que empieza: «El senado y cámara de diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan» (no añade «con fuerza de ley»), sería suficiente recordar las de algunos legisladores que tomaron parte en su discusión, como los senadores Araoz, Uriburu, etc., y la designación de *reglamento* que le dan el «Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores» (ed. of.) de 1868, pág. 314 y 317 y el «Registro Nacional» (public. of.), t. V, pág. 377, n° 7057.

1455. Ha sido adoptado después y sucesivamente para las asambleas de escrutinio presidencial realizadas el 28 de julio de 1874, el 9 de octubre de 1880, el 14 de agosto de 1886, el 12 de agosto de 1892, el 12 de agosto de 1898, el 15 de julio de 1904, el 21 de julio de 1910, el 20 de julio de 1916 y el 27 de julio de 1922; vale decir, para todas las asambleas legislativas de escrutinio. «La práctica, pues, ha sido la adopción del reglamento de 1868, salvo una modificación adoptada en 1892, con relación al artículo 9°, modificación que consistió en substituir la *ley* que indicaba el artículo 9°, que se tachó como inconstitucional en la asamblea de 1892, por una resolución y declaración»⁷⁴. Se somete a la asamblea le-

(74) Palabras del presidente de la Asamblea legislativa en la sesión del 27 de julio de 1922, senador don Leopoldo Melo (boletín del Senado, p. 120).



gislativa, pues, como primer punto, qué reglamento ha de regir y si hay asentimiento se aplica el de 1868, con la modificación que se le introdujo en 1892. Como durante cincuenta y cuatro años consecutivos y en todas las asambleas de escrutinio se ha adoptado y aplicado el referido reglamento, puedo afirmar, en conclusión, que ya no es discutible el punto de si debe tenerlo o no el Congreso cuando ejerce las funciones que le encomienda la Constitución en la elección presidencial⁷⁵.

(75) Hé aquí el reglamento de 1868 (15 de agosto):

«La sesión que [el 16 del corriente] debe tener lugar en el Congreso, reunidas ambas cámaras para los efectos de los arts. 82, 83, 84 y 85 de la Constitución, se verificará bajo los procedimientos y reglamentos que a continuación se expresan:

Art. 1º Reunido el Senado en su Sala de sesiones, el Presidente invitará a la Cámara de Diputados a tomar asiento en la misma, lo que verificado proclamará abierta la sesión del Congreso Argentino, para los efectos de los arts. 82, 83, 84 y 85, determinando el número de miembros presentes.

Art. 2º Abierta la sesión y antes de nombrarse la Comisión escrutadora establecida por el art. 82 de la Constitución, el Presidente someterá a votación del Congreso reunidas ambas cámaras y sin admitir discusión, las siguientes proposiciones:

1ª proposición.—¿Ha de considerarse separadamente la elección de electores [verificada el 1º de abril] de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República verificada por los electores [el 1º de junio].—Sí o no?—La mayoría absoluta de los presentes por la afirmativa o negativa resolverá este punto sin que pueda volverse sobre él.

2ª proposición.—¿Ha de discutirse la validez de las elecciones de electores y la hecha por los electores.—Sí o no?—La afirmativa o negativa resolverá el punto sin que pueda volverse sobre él.

3ª proposición.—La mayoría absoluta de todos los votos que establece la Constitución en su art. 82, ¿ha de computarse únicamente sobre los votos declarados buenos y válidos por el Congreso, siempre que ellos sean por lo menos uno más sobre la mitad del total de electores que tiene la República.—Sí o no?—La mayoría absoluta de los presentes por la afirmativa o negativa resolverá esta cuestión, no pudiendo volverse sobre ella y entendiéndose, si resulta negativa, que la mayoría absoluta de que habla dicho art. 82 debe computarse sobre el número total de los electores de la República.

Art. 3º Votadas las tres proposiciones anteriores, se verificará el sorteo de la Comisión escrutadora ordenado por el art. 82 de la Constitución.

Instalada esta Comisión en la mesa destinada a los taquígrafos, el Presidente procederá a la apertura de los pliegos, pasándolos uno por uno a la Comisión escrutadora, uno de cuyos miembros, nombrado por la misma, dará lectura del contenido del acta electoral firmada por los electores (y de la nota y acta de la Legislatura referente a la elección de electores [verificada el 12 de abril], si el Congreso hubiera resuelto someter dichas elecciones a votación).



El texto constitucional que ha podido invocarse para legitimar la sanción de tal reglamento y sus sucesivas adopciones es el inciso 28 del artículo 67, que autoriza al Congreso a «dictar... reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes», entre los que la ley suprema enumera el de «hacer

Art. 4° Si el Congreso hubiera resuelto considerar y discutir la validez de las elecciones de electores [verificada el 12 de abril], el Presidente pondrá a discusión el acta y documentos leídos de cada Provincia, y declarado el punto suficientemente discutido, someterá al Congreso la siguiente proposición:

—¿Se declaran buenos y válidos los votos que resultan dados por los electores de la Provincia de.... Si o no?—La mayoría absoluta de los presentes resolverá el punto, y si resultara afirmativa, los votos declarados buenos y válidos se inscribirán en el cuadro que se forme para el escrutinio, no consignándolo en caso contrario.

Art. 5° Si el Congreso hubiera resuelto no considerar ni discutir la validez de la elección [del 12 de abril], los votos leídos por los escrutadores, si no fueran tachados personalmente, sin más trámites se anotarán en el cuadro del escrutinio.

Art. 6° Si se presentaran dos actas de electores por una misma Provincia, leída ambas por los escrutadores y después de discutir las, si tal se hubiera resuelto por el voto de la 1° y 2° proposición, se votarán sucesivamente las dos, si la primera puesta a votación no hubiera sido aprobada, y se inscribirán en el cuadro del escrutinio los votos declarados válidos y buenos.

Art. 7° Leídas todas las actas el relator de los escrutadores dará lectura del cuadro general de escrutinio, determinando la suma de votos que cada candidato haya tenido y pasándolo luego al Presidente, quien, si hubiese mayoría absoluta por alguno, según lo establecido al votarse la 3° proposición, proclamará a los electos en estos términos:

«Constando del escrutinio verificado por el Soberano Congreso, de la elección para Presidente y Vicepresidente de la República practicada el que el ciudadano tiene (tantos) votos para Presidente que representan la mayoría (o más de la mayoría) absoluta establecida por la Constitución, proclamo a nombre del Soberano Congreso, electo Presidente de la República Argentina por seis años, a contar desde el al ciudadano y constando que el ciudadano tiene (tantos) votos para Vicepresidente que representan la mayoría (o más de la mayoría) absoluta establecida por la Constitución, proclamo a nombre del Soberano Congreso electo Vicepresidente de la República por seis años, a contar desde el al ciudadano ».

Art. 8° En caso de no haber mayoría absoluta para Presidente y Vicepresidente, el Congreso procederá a hacer el nombramiento en la forma prescripta por el art. 83 de la Constitución.

Art. 9° Hecha la proclamación, procederá a redactar la ley correspondiente, tomándose los mismos términos de la vigente con el cambio de nombres consiguiente.

Art. 10. Votada la ley, se levantará la sesión.

Art. 11. En ningún caso podrá declararse libre la discusión de un punto



el escrutinio y rectificación » de la elección presidencial (art. 67, inc. 18, y arts. 81 a 85).

1456. Facultades del Congreso en el escrutinio de la elección presidencial. — La cuestión que más intensamente se ha examinado en estos últimos años es, sin duda, la de la extensión de las facultades del Congreso en esta materia del escrutinio y de la rectificación de la elección presidencial. Concretando, todo se reduce a determinar el sentido que estas palabras « escrutinio » y « rectificación » tienen en los textos constitucionales que las emplean; vale decir, en el inciso 18 del artículo 67 y en los artículos 82 y 84. El tema fué agotado en ocasión de las elecciones de 1916. Artículos periodísticos, conferencias, monografías y libros especiales se escribieron entonces. La « Revista de Derecho, Historia y Letras », dirigida por el profesor Zeballos, dedicó un volumen de ciento noventa páginas a este asunto, compuesto con minuciosos estudios de aquél y de los doctores C. Ibarguren, C. A. Becú y J. N. Matienzo, con sendos argumentos para sus afirmaciones.

Los puntos que en resumidas cuentas se han controvertido son: 1º, si la palabra *escrutinio* no quiere decir más que « contar votos »; 2º, si en caso de que signifique « examinar esos votos, contarlos o anularlos », esto se refiere a las elecciones primarias (de electores por el pueblo) y a la elección secundaria (de Presidente y Vice por los electores) o sólo a esta última; 3º, qué debe entenderse por *rectificar* y a cuáles de esas elecciones esto débese aplicar. Algunos, como el doctor C. Ibarguren, afirman: « Si el Congreso no tuviera el derecho de juzgar la operación electoral en su integridad, resultaría que cada colegio electoral, que es solamente una fracción del cuerpo general de electores presidenciales, sería árbitro inapelable

sometido a discusión, ni conferirse la palabra más de una vez en el mismo punto.

Art. 12. Ningún senador o diputado podrá usar de la palabra más de quince minutos, debiendo el secretario del senado dar cuenta al presidente cuando haya transcurrido ese tiempo para que le avise al que está usando de ella.

Art. 13. No se admitirá discusión ni se considerará pertinente ninguna moción tendiente a reconsiderar votaciones anteriores.

Art. 14. Todas las votaciones resolverán las cuestiones votadas, por mayoría absoluta (la mitad más uno) de los presentes.

Art. 15. No se admitirá moción alguna tendiente a levantar, suspender o aplazar la sesión, la discusión y votación.

Art. 16. El presidente del Senado resolverá discrecionalmente los puntos no regidos por este reglamento y que ocurran en la sesión ».



del más trascendental de los actos democráticos que realiza la Nación. Si el Congreso no ejerciera jurisdicción no tendría significado alguno la facultad constitucional de «rectificar la elección» que le ha sido expresamente acordada, puesto que «hacer la rectificación de esas elecciones» quiere decir variar los cómputos parciales incluídos en las listas oficiales remitidas al presidente del senado, o la agregación de votos legítimos que no figuran en ellas»⁷⁶. Otros, como el doctor C. A. Becú, entienden que «rectificar» no significa juzgar, y que «la jurisdicción del Congreso sobre la elección presidencial, si fuera competente para descalificar a los electores proclamados por las juntas escrutadoras, contradeciría a las modalidades generales de nuestras instituciones, a las bases orgánicas de nuestro Estado, y a la esencia de nuestra democracia»; y sostienen que «cerca de medio siglo de resoluciones negativas concordantes (a las cuestiones enunciadas en el reglamento de 1868) demuestran que el Congreso no se ha creído habilitado para ejercer tales atribuciones»⁷⁷. El autor de un buen libro monográfico sobre esta cuestión⁷⁸, llega a conclusiones también negativas de la interpretación extensiva de las facultades del Congreso, porque la otra tesis «es atentatoria a la división de los poderes y al sistema de gobierno nacional».

1457. En mi concepto, esta cuestión no ofrece las dificultades que han surgido. Aparte de que el espíritu y la letra de los textos constitucionales son bastante claros, hay muchísimos motivos por los que no se es lógico ni aceptable disminuir las funciones del Congreso, en la elección presidencial, al subalterno papel de *contar votos*, cuando no ocurre el caso extraordinario de que este cuerpo, por no haber triunfado en los colegios electorales candidatos con mayorías absolutas, ejerce el derecho de elegir en la forma prevista por los artículos 83 y 84.

Es notable, desde luego, que la Constitución argentina, en lo tocante a la elección presidencial y particularmente en lo que atañe a las respectivas facultades del Congreso, se haya separado de las fórmulas del modelo americano, usando de mayor precisión y pre- viendo detalles que éste no comprende. Las fuentes de nuestros artículos 81, 82, 83 y 84 son diversos preceptos de la Constitución chilena de 1833, la que a su vez se inspiró en nuestro fracasado en-

(76) En la «Revista de Derecho, Historia y Letras», t. LIV, julio de 1916, p. 398.

(77) En la «Revista» citada, ps. 448 y 473.

(78) Jorge Cabrera, *La elección presidencial* (1922), p. 434 y *passim*.



sayo de 1826. Hay preceptos que han sido tomados *literalmente* de esa Constitución chilena, como los artículos 83 y 84 (de los arts. 69, 70, 71, 72 y 73 de la misma), y también algunos párrafos del artículo 81. Pero cabe observar que precisamente el párrafo más discutido del artículo 84 — el que habla de *rectificación* de la elección presidencial, así como el inciso 18 del artículo 67 que se refiere a esa rectificación — no se diferencian del modelo chileno, como es fácil comprobarlo con una simple lectura, sino en lo relativo al *quorum* de la asamblea legislativa⁷⁹.

1458. Y bien: ¿cómo se han interpretado en Chile por los más

(79) Art. 73, Const. de Chile: «No podrá hacerse el escrutinio ni la rectificación de estas elecciones sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros de cada una de las cámaras, (reformado por ley de 10 de agosto de 1888 en el sentido de que el *quorum* será hecho con la mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara). Art. 36 de la misma Constitución: «Son atribuciones exclusivas del Congreso..... Hacer el escrutinio y rectificar la elección del Presidente de la República, conforme a los arts.», etc.

Este era el texto vigente hasta la reforma constitucional de 1925. Ahora la elección presidencial es directa en Chile, disponiendo lo siguiente la nueva Constitución a este respecto: «Art. 63. El Presidente será elegido en votación directa por los ciudadanos con derecho a sufragio en toda la República, sesenta días antes de aquel en que debe cesar en el cargo el que esté en funciones, y en la forma que determine la ley. El conocimiento de las reclamaciones que ocurrieren acerca de la votación, las rectificaciones y el escrutinio general de la elección, corresponderán al Tribunal Calificador». «Art. 64. Las dos ramas del Congreso, reunidas en sesión pública, cincuenta días después de la votación, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros y bajo la dirección del presidente del senado, tomarán conocimiento del escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador, y procederán a proclamar Presidente de la República al ciudadano que hubiere obtenido más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos. Si del escrutinio no resultare esa mayoría, el Congreso pleno elegirá entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas; pero si dos o más ciudadanos hubieren obtenido en empate la más alta mayoría relativa, la elección se hará sólo entre ellos. Si en el día señalado en este artículo no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al día siguiente con los diputados y senadores que asistan». «Art. 65. La elección que corresponde al Congreso pleno se hará por más de la mitad de los sufragios en votación secreta. Si verificada la primera votación no resultare esa mayoría absoluta, se votará por segunda vez, y entonces la votación se concretará a las dos personas que en la primera hubieren obtenido mayor número de sufragios, y los votos en blanco se agregarán a la que haya obtenido la más alta mayoría relativa. En caso de empate, se votará por tercera vez al día siguiente, en la misma forma. Si resultare nuevo empate, decidirá en el acto el Presidente del Senado».



autorizados constitucionalistas estas funciones encomendadas al Congreso para hacer el escrutinio y la rectificación de la elección presidencial? En otras palabras, ¿qué quiere decir la Constitución cuando habla de *escrutinio y rectificación*? Huneus, autoridad irrecusable en nuestra materia, dice lo siguiente, que es una síntesis de toda la doctrina constitucional sobre las facultades del Congreso en semejante emergencia: «*En efecto, cuando el Congreso hace el escrutinio de la elección presidencial no ejecuta simplemente una operación aritmética, no se limita sólo a hacer una o varias adiciones. No. A medida que se da cuenta de las actas de los escrutinios provinciales debe formarse juicio acerca del grado de fe que esas actas le inspiren y cuando procede a escrutarlas es porque no ha encontrado en ellas vicios o defectos que hagan incierto el resultado de la elección y que pudieran quizá inducir su nulidad.* Por eso la ley de elecciones vigentes ha reconocido al Congreso, en sus artículos 81 a 87, la facultad de fallar las reclamaciones de nulidad tanto de las elecciones de electores de Presidente practicadas por el pueblo, como de las que hicieron de Presidente de la República los colegios electorales, y prescribe en esos artículos las reglas a que debe ajustarse el ejercicio de tan importante atribución»⁸⁰. Y más adelante añade: «Verdad es que la Constitución no dice en parte alguna, como lo dice al tratar de las elecciones de diputados y de senadores, cuál es la autoridad llamada a conocer de la *nulidad* de las elecciones de Presidente de la República. Pero al conferir al Congreso nada menos que las facultades de *escrutar* y de *rectificar* aún esas elecciones, debe suponerse que no ha querido subordinarle a las decisiones de un juez de letras o de otra autoridad cualquiera, sino que ha querido que el Congreso mismo se forme conciencia de lo ocurrido y califique esas elecciones, como califica cada cámara la de sus miembros».

1459. Pero por encima todavía de este argumento de alta autoridad hay otros que me parecen incontestables.

Aparte de que la palabra *escrutinio* ya expresa por sí misma que la Constitución ha querido referirse al «examen y averiguación exacta y diligente que se hace de alguna cosa para saber lo que es y formar juicio de ella» (Escríche, *Dicc. de Legisl. y Jurisp.*), no es lícito, por impedirlo elementales principios de ética institucional, circunscribir la función del Congreso a la tarea mecánica y

(80) Obra citada, t. II, p. 23; conf. A. Roldán, *Elementos de Derecho Constitucional de Chile* (1913), p. 371.



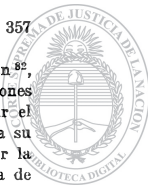
subalterna de contar sufragios en favor de los candidatos que han votado los electores de segundo grado. Es inadmisibles que la Constitución erija al poder legislativo nacional en gran cuerpo electoral de Presidente y Vice cuando no hay mayorías absolutas en los colegios, por una parte, y que por otra lo inhabilite para desestimar o no computar resultados comiciales que son frutos directos del fraude, de la venalidad o de la coacción.

Si prevaleciera la tesis de que el Congreso no está capacitado constitucionalmente para juzgar sobre las elecciones primarias cuando es controvertida o impugnada su legalidad, el ejecutivo de la Nación podría ser el único departamento que escapara en su organización a la aplicación de los principios y de las reglas sobre que debe basarse todo el gobierno del país; vale decir, podría ser el ejecutivo el único departamento cuyos orígenes y fundamentos fueran el fraude y los demás vicios subversivos de la libertad y legalidad del sufragio popular. Tan extrema e injustificable consecuencia, cuya posibilidad está en la misma tesis que consideramos, no ha podido ocultarse ni a los propios sostenedores de ésta, quienes se resignan, sin embargo, como ante una fatalidad irremediable aunque perniciosa y repugnante a las más elementales nociones de la moral política.

1460. Limitanse los defensores de dicha tesis a dejar consignada su protesta por tal consecuencia, pero admiten que puede producirse. La anotan al margen de los argumentos con que apoyan su afirmación de que el Congreso no puede hacer más que contar votos, o, a lo sumo, examinar la validez de los emitidos por los electores secundarios. Así, el doctor C. A. Becú, en su monografía sobre este asunto, dice: «Dejo de lado, como es natural, el aspecto ético de la cuestión, y lamentaría que el precepto jurídico puro pueda dejar en la impunidad al fraude y al delito»⁸¹.

Pero no es admisible esta evasiva. Si se ha formulado el argumento por los partidarios de la otra tesis, que es la que yo acepto por mi parte, no se puede replicar en la forma en que lo hace el citado escritor. Es que el argumento no tiene réplica, y bastaría por sí sólo para destruir todos los fundamentos de la tesis que defienden aquél y otros publicistas. Lejos de que sea muy natural dejar de lado el aspecto ético de la cuestión, es absurdo y pueril despreciarlo, y, si esto se hace, queda en pie el argumento apuntado.

(81) En la «Revista de Derecho, Historia y Letras», citada, p. 475.



1461. En fin, cabe decir, como observa el doctor Ibarguren⁸², que, si bien el Congreso está capacitado para juzgar las elecciones primarias, «acordarle so pretexto de su facultad de rectificar el derecho ilimitado de reconsiderar la elección y de cambiarla a su antojo, con motivo de un escrutinio sin pleitos, sería convertir la alta función constitucional del Parlamento en la más peligrosa de las armas políticas y transformar el juicio de la elección en fuente de intrigas y de abusos. Pero el Congreso argentino obraría dentro de su órbita constitucional si como juez de litigios tratados oportunamente anulara votos cuya legitimidad desconociera por vicios en la elección primaria, puesto que, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, tanto la organización y reglamentación de las elecciones, como el juicio de ella, es atribuido exclusivamente al Parlamento».

Tal es la verdadera función del Congreso, la que está en la naturaleza de nuestro sistema político, en los textos pretranscritos de nuestra ley suprema y en las reglas imperativas que surgen de la ética institucional. La otra tesis prueba demasiado: «que el fraude y el delito puedan quedar en la impunidad», y por ello mismo es que no prueba nada aceptable...

1462. Responsabilidad constitucional del Presidente y del Vice.

— Conforme a los principios clásicos y ya conocidos del régimen republicano representativo, y en virtud de una de sus esenciales características, la persona que desempeña el poder ejecutivo debe ser responsable ante el Congreso, que es el órgano directo y genuino de la soberanía nacional. Deben serlo, también, los asesores constitucionales que tienen a su cargo los diversos departamentos administrativos o ministerios, y asimismo el funcionario llamado a reemplazar al Presidente y que conjuntamente con éste ha elegido el pueblo. El instrumento o medio establecido para verificar esa responsabilidad es el *juicio político*, por el que la cámara de diputados inicia y promueve acusación ante el senado. De la primera, dice el artículo 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 intenten contra ellos, por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes; después de haber conocido de ellos

(82) *Loc. cit.*, p. 401.



y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes. En cuanto al papel del senado en este procedimiento, el artículo 51 expresa que le « 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 ». « Su fallo — dice, en fin, el artículo 52 — no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo, conforme a las leyes, ante los tribunales ordinarios.

1463. Lo que es el *juicio político* y cuáles son los objetos que mediante él la Constitución se propone lograr, así como la naturaleza de las causas que pueden originarlo, quedaría quizá explicado suficientemente con sólo recordar los antecedentes de las cláusulas constitucionales que acabo de transcribir ⁸³.

En efecto; según los primitivos textos de 1853 sus autores « no habían comprendido con exactitud el carácter y objeto del juicio político, confundiendo los crímenes de un carácter puramente político y el mal desempeño de los funcionarios públicos con los crímenes ordinarios que merecen pena infamante o de muerte, dejando sin responsabilidad, por sus actos abusivos, a los funcionarios en lo ejecutivo y judicial; incluyendo, para colmo de confusión, a los miembros de ambas cámaras, que no ejercen función alguna (?). El juicio político es una consecuencia del principio de que todo funcionario público es responsable, y tiene por único y exclusivo objeto hacer efectiva esa responsabilidad; y se comete esta atribución a las legislaturas porque no es posible que los tribunales ordinarios puedan entender de tales faltas, salvo cuando media un delito definido por las leyes, en cuyo caso el juicio político sólo tiene por objeto la destitución del funcionario »... « Del contexto de la Constitución federal (de 1853, art. 41) como de la de Buenos Aires (de 1854, art. 47), resulta que no hay medio humano de hacer efectiva la responsabilidad de un funcionario pú-

(83) Los orígenes ingleses y los propios o nacionales de esta institución están referidos detalladamente en mi obra sobre el *Poder Legislativo en los estatutos, reglamentos y constituciones de la Nación y de las provincias* (1909), cap. IV.



blico si él no comete grandes crímenes o si no viola abiertamente la Constitución ⁸⁴. El tribunal que falta a su deber, el juez que prevarica, el ministro que abusa de su posición para tomar parte en especulaciones ilícitas, que pueden no ser dañosas a los caudales públicos, el Presidente o Gobernador que ejerce o autoriza la coacción sobre los empleados públicos o sobre el pueblo en el acto de las elecciones, no están comprendidos entre los grandes crímenes que especifican ambas constituciones ni puede decirse que violan un artículo constitucional, cuya violación traiga aparejada pena infamante o de muerte, siendo, sin embargo, éstas y otras análogas, las verdaderas causas de responsabilidad que son del resorte del juicio político y que conviene que lo sean para que los funcionarios cumplan con sus deberes, para que los juicios respondan a necesidades prácticas y se evite que el poder ejecutivo y el judicial, confundiendo la independencia respectiva con lo arbitrario irresponsable, no tenga un tribunal que contenga sus abusos, y la responsabilidad sea efectiva y no ficticia, como sucede » ⁸⁵.

Con estos párrafos el informe de la comisión que examinó en 1860 la Constitución de 1853, por encargo de la Convención porteña, justificaba las reformas que proyectó a los textos de aquella (reproducidos en la nota número 84 de este capítulo) y a la vez explicaba la naturaleza y la finalidad del juicio político.

1464. 1º ¿Cómo puede definirse esta institución? — El juicio político es un procedimiento solemne, iniciado por los representantes directos de la Nación y por ellos promovido ante el senado como supremo tribunal de justicia política, para verificar y hacer efectiva la responsabilidad constitucional de los funcionarios que comprende el artículo 45. No es un procedimiento judicial propia-

(84) Art. 41 según el texto de 1853: «Sólo ella (la Cámara de Diputados) ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la Confederación y a sus ministros, a los miembros de ambas cámaras, a los de la Suprema Corte de Justicia y a los gobernadores de Provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros que merezcan pena infamante o de muerte; después de haber conocido de ellos, a petición de parte o de alguno de sus miembros, y declarado haber lugar a formación de causa, por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes. Los actuales arts. 51 y 52, que en los textos de 1853 llevaban los números 47 y 48, no sufrieron más modificación que el cambio de la palabra «Confederación» por la de Nación.

(85) Informe de la Comisión examinadora de 1860; v. *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), ps. 1110 y 1111.



mente dicho, aunque durante su prosecución se sigan las reglas adoptadas para el funcionamiento de los tribunales ordinarios. Cada cámara, en su caso, determina, por reglamentos especiales o en el que cotidianamente la rige, esas normas de procedimiento, en ejercicio de las atribuciones especiales y exclusivas que la Constitución les confiere. Más adelante voy a referirlas.

La naturaleza del juicio político fué claramente y con minuciosidad definida por el senador norteamericano Mr. Summer, en el caso del Presidente Johnson: « En su verdadero carácter, el juicio político, tal como he podido entenderlo y debo declararlo — dijo — es un procedimiento político, con propósitos políticos, que está fundado en culpas políticas, cuya consideración incumbe a un cuerpo político y subordinado a un juzgamiento político tan sólo. Aún en los casos de traición y soborno (*bribery*) el juzgamiento es político y nada más »⁸⁶.

Este concepto concuerda con las explicaciones que daba *El Federalista* (n° 65) y que desarrolla Curtis en su clásica historia de la Constitución americana⁸⁷. Los autores más reputados: Pashal⁸⁸, Pomeroy⁸⁹, Watson⁹⁰, etc., etc., repiten, *mutatis mutandi*, ese mismo concepto, y así ha sido entendido siempre el juicio político en las prácticas constitucionales más respetables.

Tal naturaleza o carácter es el que tiene en nuestra Constitución. « Limitar el poder de acusación y de juicio del Congreso — observa el doctor Gallo en su libro sobre la materia⁹¹ — a los casos únicos de perpetración de delitos previstos por la ley penal, sería defraudar el propósito fundamental de aquel procedimiento, precisamente cuando se siente con mayor imperio la necesidad de su ejercicio ». Y no insisto más ahora en este punto porque es ya incontrovertible la doctrina expuesta, y la he elucidado más extensamente en otros libros⁹².

✓ 1465. 2° Funcionarios que comprende. — Los enumera el ar-

(86) *Impeachment of Andrew Johnson*, 960, cit. en Watson, ob. y ed. cit., vol. I, p. 208.

(87) Obra citada, p. 232.

(88) Obra citada (trad. de Calvo), t. II, ps. 68 y 630.

(89) Págs. 609 y sigs. (ed. 1888).

(90) Obra y lug. cit.

(91) *El Juicio Político; estudio histórico y de derecho constitucional*, (Bs. Aires, 1897), p. 165.

(92) Véanse mi *Poder Legislativo*, etc., cap. IV, § I; y *Por la Libertad y el Derecho* (1921), ps. 258 a 269.



título 45 de la Constitución, pero como el texto de 1853 incluía a los gobernadores de Provincia y a los miembros de ambas cámaras nacionales, es interesante conocer los antecedentes de la reforma de 1860, que eliminó de la lista a aquéllos. Aparte de las fuertes razones de orden político que aconsejaron dicha reforma, ya en el seno de la Constituyente de Santa Fe se hizo notar que repugnaba a la índole y a la estructura de las instituciones federales el someter a los gobernadores al juicio político del Congreso nacional. Suscitóse un largo debate sobre este particular en la sesión del 26 de abril, que inició el convencional Martínez, de La Rioja, argumentando que si el Congreso Constituyente «quería hacer desaparecer del suelo argentino esos bárbaros gobiernos irresponsables que han talado a la República en veintidós años de absolutismo», era preciso someterlos al juicio político del Congreso nacional, porque «el tribunal que necesitaban debía ser fuerte, imparcial, libre de las influencias del poder e independiente en sus relaciones».

El miembro informante, doctor Gorostiaga, rectificó con cuatro palabras la argumentación puramente circunstancial del preopinante, diciendo que lo propuesto «era un ataque a la tolerancia (*sic*) e independencia de cada Provincia, base esencial del sistema federal que la Constitución establece». «Se sujeta de ese modo, dijo, una autoridad soberana independiente, sin previo conocimiento de su Legislatura, al juicio de un tribunal que no será superior sino en aquellos negocios que puedan llamarse nacionales, no en lo relativo a los negocios interiores de las provincias; para acusarlos están sus legislaturas», etc. Pero como el doctor Gorostiaga no hiciera mayores esfuerzos en defender esta doctrina institucional, sin la que todo el régimen federativo de gobierno iba a quedar gravísimamente comprometido, el agregado se sancionó después de un discurso del convencional Zavallía sosteniéndolo ⁹³.

Con este antecedente, pues, y apoyándose en los más elementales principios del derecho público que sustentan el régimen federativo de gobierno, la reforma de 1860 fué, en este punto, verdaderamente acertada. El número 6 de *El Redactor* de la comisión examinadora explica los motivos de haber excluido también a los miembros de ambas cámaras del juicio político (public. of. cit., p. 1087).

1466. 3ª Causas que lo motivan. — a) Mal desempeño de su

(93) *Convenc. Nac. de 1898 y ante.* (public. of. cit.), ps. 330-33.



cargo; b) delito cometido en el ejercicio de las funciones públicas que le están encomendadas; c) crímenes comunes. Son los tres casos que contempla el artículo 45 de la Constitución, de donde resulta que el propósito del juicio político (como ya se ha demostrado), no es el castigo de la persona delincuente, sino la protección de los intereses públicos contra el peligro u ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo ⁹⁴.

Pueden los actos de un funcionario pasible de juicio político, por lo tanto, no caer en las definiciones que las leyes penales hacen de los hechos delictuosos, ni ser delitos o crímenes calificados técnicamente, pero sí constituir *mal desempeño* del cargo porque perjudiquen al servicio público, deshonren al país o a la investidura, o impidan el ejercicio de los derechos y garantías establecidos en la Constitución para el mejor funcionamiento del gobierno.

No es necesario abundar en extensos comentarios para demostrar que las previsiones del artículo son meramente generales y sintéticas, como debieron serlo; porque el criterio de la cámara al acusar no depende de limitaciones teóricas, sino de su prudencia, de su esclarecido espíritu colectivo, de su concepto sobre lo que exigen los intereses públicos y de su patriotismo para preservarlos. Hay que tener presente siempre que el juicio es *político*, aunque esto no debe entenderse como un incentivo para apartarlo de los dictados permanentes de la razón y de la justicia, ni para emplearlo como innoble arma de oposición si los cargos no están suficientemente probados.

Con todo, la frase *mal desempeño* revela el designio constitucional de entregar al Congreso la apreciación discrecional (en el sentido de ilimitación, dentro de lo razonable y conveniente) de las circunstancias que pueden caracterizar semejante conducta.

1467. 4º Procedimiento. — Háse planteado muchas veces la cuestión de si el juicio político, mejor dicho, el procedimiento que ha de seguirse en cada cámara, puede ser reglamentado, y si ha de serlo por una ley o de otro modo.

Pocas son las reglas fundamentales que da la Constitución para estos casos. Una se refiere a la mayoría extraordinaria de dos tercios de votos de los miembros presentes en la cámara de dipu-

(94) J. V. González, *Manual*, p. 546, § 506; conf.: Montes de Oca, ob. cit., t. II, cap. VII; A. de Vedia, ob. cit., ps. 173 y sigs.; Estrada, ob. cit., t. III, ps. 266, etc.



tados como base inicial del procedimiento; otra es la que prescribe que ha de existir igual mayoría extraordinaria en el senado para la sentencia condenatoria del acusado; una tercera es la que dispone que este alto cuerpo será presidido por el presidente de la Corte Suprema cuando el procesado sea el primer magistrado de la Nación; la cuarta es la que establece que el juicio será público; y la quinta sobre el juramento de los senadores al constituirse en tribunal (artículos 45 y 51). Nada más. ↓

Las constituciones provinciales han sido más detallistas en esto. La de Buenos Aires, art. 68 (2ª parte) faculta expresamente a la Legislatura para determinar por medio de una ley el procedimiento que se observará en los casos de juicio político, y, además, reproduce en lo substancial las mencionadas reglas fundamentales de la Constitución nacional. Otras, como las de Entre Ríos, Tucumán, etcétera, contienen todo un capítulo de doce o quince artículos detallando el procedimiento a seguirse en una y en otra cámara.

1468. En vista, pues, de ese silencio de la Constitución nacional acerca de las reglas procesales para el juicio político, pregúntase si podría el Congreso sancionar una ley que lo supliera. La respuesta a esta interrogación debe ser necesariamente negativa. No se trata aquí de *poderes* o atribuciones *del Congreso*, o de poderes delegados genéricamente *al gobierno federal* que podrían ser objetos de leyes convenientes para ponerlos en ejercicio; trátase de *facultades privativas de cada cámara*, que no son legislativas o de reglamentación legal, sino especiales y de control sobre los otros departamentos del gobierno. No pueden invocarse, entonces, los «poderes implícitos», porque éstos, que son medios de acción — según han sido ya definidos en un capítulo anterior — pertenecen al Congreso «para poner en ejercicio los poderes antecedentes (del Congreso) y todos los otros concedidos por la presente Constitución *al Gobierno de la Nación Argentina*» (art. 67, inciso 28). La reglamentación del juicio político no puede hacerse, consiguientemente, por medio de una ley, porque ni ha recibido el Congreso una autorización expresa para sancionarla, ni esa facultad puede deducirse de los poderes implícitos.

Pero es que no se podría reglamentar de tal manera el juicio político por otra razón más: no hay ley sin la conformidad del ejecutivo (expresa o tácita), lo que supone su derecho de veto. ¿Y quién pretendería sostener que el ejecutivo está capacitado constitucionalmente para oponerse al criterio con que cada cámara entiende que debe ejercer sus facultades privativas?



1469. Descartada la reglamentación del juicio político mediante una ley, piensan algunos que podría serlo de otros modos: ora por un reglamento general o común, aprobado por ambas cámaras separadamente, ora por reglamentos particulares de cada una. Este segundo temperamento es el que se ha seguido hasta hoy, en el orden nacional por supuesto. El del senado es del 10 de agosto de 1867, y lo transcribo en la nota⁹⁵. La cámara de diputados no lo tiene.

(95) *Reglamento del Senado de la Nación para los casos de acusación de los funcionarios públicos a que se refiere el art. 45 de la Constitución:*

Art. 1° Cuando la Cámara de Diputados participe al Senado que ha resuelto acusar a alguno de los funcionarios públicos que expresa el art. 45 de la Constitución, si el acusado fuera el Presidente de la República, el del Senado oficiará inmediatamente al Presidente de la Corte Suprema para que se apersona a presidirlo el día que señale; y así que lo verifique, los miembros del Senado en cuerpo prestarán ante él el juramento de «administrar justicia con imparcialidad y rectitud, conforme a la Constitución y a las leyes de la Nación».

Si el acusado fuese alguno de los otros funcionarios, de que habla el mismo artículo, el juramento se prestará ante el presidente del Senado, o ante el presidente provisorio, o vicepresidente de la Cámara, cuando les corresponda presidirla, debiendo estos dos últimos, en tal caso, prestarlo ante la Cámara.

Después de esto, el secretario y el prosecretario, en su caso, prestarán también juramento ante el presidente, de desempeñar fiel y legalmente las funciones de su oficio en la acusación de que va a conocerse.

Art. 2° Constituido así el Senado en Tribunal, el presidente lo avisará por oficio a la Cámara de Diputados, manifestándole al mismo tiempo que aquél está dispuesto para recibir u oír la acusación, oída la cual en el día que se acordare, a petición de la Comisión que represente a dicha Cámara, se mandará emplazar al acusado, señalándole para la comparencia, por sí o por procurador, el término suficiente a juicio del Senado, que no podrá bajar del que las leyes nacionales, atenta la distancia, prescriben sobre el particular.

El emplazamiento se hará por Juez nacional de sección, o en su defecto, por el juzgado provincial de 1° instancia, que el Senado determinare, a cuyo efecto el Presidente dirigirá al uno o al otro, según el caso, el correspondiente oficio, con copia de la acusación, la cual se entregará al acusado al tiempo de notificársele.

Art. 3° Compareciendo el acusado dentro del término de emplazamiento, lo hará saber por escrito al Senado, quien le señalará nueve días para contestar la acusación.

La contestación puede ser verbal o por escrito, bajo la firma del acusado, pudiendo éste valerse para su defensa de uno o más defensores.

Art. 4° Contestada la acusación, si la comisión acusadora quisiera replicar, se le señalará día para que pueda hacerlo en audiencia verbal, en cuyo caso el acusado podrá replicar del mismo modo.

Art. 5° Verificado lo que prescriben los artículos anteriores, el Senado, constituido en comisión secreta, conferenciará si ha de abrir el juicio a prueba,



El artículo 58 de la Constitución contempla y abona esta forma de reglamentar el procedimiento para el juicio político: «Cada cámara hará su reglamento», dice; y este privilegio abarca todas las facultades y poderes incidentales de las cámaras, desde luego, la de acusar que corresponde a la de diputados, y la de destituir o absolver al procesado que pertenece al senado.

no debiendo hacerlo sino cuando fuese necesario, o lo solicitare alguna de las partes, sin que pueda rechazarse la prueba que éstas ofrezcan sino por dos tercios de votos.

Art. 6° Abierto el término probatorio por el tiempo que el Senado juzgue bastante, y con sujeción a la ley de procedimientos de 14 de septiembre de 1863, el presidente de la Cámara examinará los testigos en sesión pública y a presencia de las partes, si quieren concurrir, pudiendo los demás miembros hacer a los testigos las preguntas que sean pertinentes, con la venia del presidente.

Art. 7° Si los testigos estuvieran fuera de la Capital y no les fuera posible trasladarse a ella, o tuvieran graves inconvenientes para hacerlo, el Senado podrá comisionar para su examen en audiencia pública al juez nacional de sección o juzgado provincial de 1° Instancia que designe.

Art. 8° Los documentos que las partes presenten dentro del término de prueba, o después con las solemnidades de derecho, serán leídos en sesión pública y agregados al proceso.

Art. 9° Vencido dicho término, lo que el secretario debe poner por escrito en conocimiento del presidente de la Cámara, ésta designará día para oír los informes, escritos o verbales que las partes quieran dar.

Art. 10. Oídas las partes según dispone el artículo anterior, o habiendo renunciado a dar los informes a que él se refiere, el Senado, constituido en comisión, conferenciará en secreto sobre el fallo que debe pronunciar.

Art. 11. Terminada la sesión secreta, y en el día que el Senado acordare, que pondrá en conocimiento de las partes, se reunirá en sesión pública, y el presidente se dirigirá a cada uno de los miembros de la Cámara y le preguntará si el acusado es culpable del cargo que se le hace, debiendo hacer una pregunta por cada cargo que la acusación contenga; la única contestación será: sí o no.

Art. 12. Si sobre ninguno de los cargos hay dos tercios de sufragios contra el acusado, será éste absuelto de la acusación, y redactado el fallo definitivo, como después se expresa, quedará terminado el juicio.

Art. 13. Si resultare mayoría de dos tercios de votos sobre todos los cargos, o sobre algunos o alguno de ellos, se declarará al acusado incurso en la destitución de su empleo, conforme al art. 52 de la Constitución.

Art. 14. En seguida el presidente preguntará también a cada Senador si el acusado debe ser declarado incapaz de ocupar empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación, y si hubiese dos tercios de sufragios por la afirmativa, así se declarará en la sentencia.

Art. 15. Acto continuo preguntará igualmente a cada uno de los Senadores si la declaración de inhabilidad será por tiempo indeterminado o determinado,



1470. Suspensión. — Y para concluir, haré notar que por la reglamentación que hiciera la cámara de diputados o durante la tramitación del juicio político, no puede ser el acusado suspendido en sus funciones, como alguna vez se ha creído. No hay, por la Constitución, otro medio para separar de sus cargos a los que son pasibles de juicio político que el *fallo* del senado. El Presidente

entendiéndose que ésta es por tiempo determinado si no han concurrido los dos tercios para establecer lo contrario.

Si resultase que es por un tiempo limitado, una comisión de tres miembros nombrada por el presidente propondrá en la misma sesión el término, y sobre esta proposición votará la Cámara, requiriéndose para aceptarla los mismos dos tercios de votos, bien entendido que si se desecha el proyecto de la comisión, se votará en seguida, por el orden en que se hagan, las modificaciones que se propongan sobre el término, y si aún en este caso no se obtuviese los dos tercios requeridos, deberá entenderse que prevalece para el fallo definitivo el término menor.

Art. 16. Hecho lo que disponen los cinco artículos anteriores, el presidente nombrará una comisión de tres miembros para la redacción del fallo, aprobada la cual por simple mayoría, se firmará por el presidente y el secretario y se agregará original al proceso, transcribiéndose a la Cámara de Diputados, al acusado, al poder ejecutivo y a la Corte Suprema.

Art. 17. Si después de lo que prescribe el art. 10, el Senado, previa la conferencia de que habla el art. 5º, resolviere no abrir la causa a prueba, haciéndolo saber a las partes, se constituirá en comisión y discutirá en secreto sobre el fallo que ha de dar, procediendo en los demás, según los casos, como disponen los artículos anteriores, desde el 10 hasta el anterior inclusive.

Art. 18. Si el acusado no comparece dentro del término del emplazamiento, declarado contumaz por simple mayoría, y a solicitud del acusador, se seguirá y fenecerá el juicio en su rebeldía.

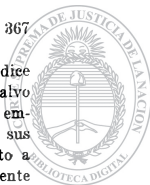
Se transcribirá al acusado la declaración de rebeldía, y si compareciere al juicio antes de la sentencia, será oído pero tomando la causa en el estado en que se hallare.

Art. 19. Si el Senado, para proceder con más acierto, creyese conveniente abrir el juicio a prueba, aunque ninguna de las partes lo haya pedido, o que se practique alguna diligencia importante, que estime de influencia y sea sobre hechos no probados, podrá ordenarlo de oficio.

Art. 20. Cuando el Senado sea presidido por el Vicepresidente de la República, o por el presidente de la Corte Suprema, en su caso, tendrán voto decisivo, si hubiese empate, en todas las resoluciones relativas a la acusación, menos en el fallo definitivo, en que no tienen voto.

Art. 21. Cuando corresponda presidir al presidente provisorio o al vicepresidente de la Cámara, éstos tendrán voto tanto en el fallo definitivo como en las resoluciones que le precedan, y en estas su voto será decisivo en caso de empate.

Art. 22. Toda resolución interlocutoria que se acuerde por el Senado se transcribirá a la comisión acusadora y al acusado, si el juicio no se siguiera en rebeldía.



y el Vice no pueden ser suspendidos porque la Constitución dice que los dos primeros son elegidos por un período de seis años, salvo la remoción por el referido juicio; y los jueces conservan sus empleos mientras dure su buena conducta, si no son separados de sus puestos de igual modo (Const., arts. 77, 96 y 52). En cuanto a los ministros, como ya se ha visto, son nombrados por el Presidente y solamente él puede removerlos a no ser que el senado, en dicho juicio político, lo haga al dar su fallo (art. 86, inc. 10 y art. 52).

Esto es tan elemental que los autores no insisten mayormente en demostrarlo. «Sería una separación de todas las reglas establecidas en jurisprudencia — ha escrito John Ondronaux — que una parte pudiera ser castigada por un crimen del cual no ha sido convicta»⁹⁶. Y Pomeroy⁹⁷ observa acertadamente: «El Presidente, el Vicepresidente y los jueces no pueden ser suspendidos ni por disposición de la cámara de representantes ni por ninguna ley del Congreso... Los funcionarios mencionados, mientras conservan sus puestos, están colocados por la Constitución en una posición independiente del Congreso; los términos por los cuales son nombrados son fijos; derivan su autoridad de la ley fundamental, tanto como el Congreso; la única manera de removerlos es por acusación, juicio y sentencia. Este procedimiento no es un acto legislativo sino ju-

Art. 23. Luego que la Cámara de Diputados anuncie que va a presentar una acusación, se le pasará por el presidente copia de estas adiciones al reglamento, así como al acusado cuando comparezca.

Art. 24. Si el Congreso cerrase sus sesiones antes de la terminación del juicio, éste continuará en el año siguiente, previa solicitud al efecto de la Cámara de Diputados o del acusador; salvo que el juicio quedase en aquella circunstancia en estado de fallarse definitivamente, en cuyo caso el Senado lo hará sin necesidad de instancia de parte.

Art. 25. El secretario y el prosecretario, en su caso, tendrán a su cargo el proceso, en el que pondrán por su orden y bajo su firma, literalmente, las resoluciones que el Senado adopte en el curso del mismo; anotarán también bajo su firma las transcripciones a que se refiere el art. 22, con expresión de su fecha y conducto; levantarán actas especiales de las sesiones que el Senado celebre sobre el asunto, y tendrán el proceso en la Secretaría a disposición de las partes, a fin de que puedan tomar en él todas las apuntaciones o copias que juzguen convenientes.

Art. 26. La comisión que representa a la Cámara de Diputados tendrá asiento en el recinto de las sesiones del Senado, en el lugar que el presidente lo designe, así como el acusado y sus defensores.

Art. 27. Estas adiciones se considerarán como parte integrante del reglamento de la Cámara.— (Agosto 10 de 1867).

(96) Cit. en V. C. Gallo, ob. cit., p. 306.

(97) *Introd. to the Const. Law*, p. 612, § 7283.



dicial: el Congreso, como cuerpo, no decide, sino que la cámara acusa y el senado juzga y sentencia ».

El doctor Gallo⁹⁸ agrega este otro argumento en contra de la suspensión del acusado: « La acusación, por lo demás, de la misma manera que ha encontrado base para hacer cargos, y por los mismos medios y recursos, hallará las pruebas para justificarlos, sin que la continuación del acusado en su puesto pueda ser para ello dificultad seria, digna de tomarse en cuenta ».

(98) Obra citada, p. 309.



Atribuciones del Poder Ejecutivo

1471. Explicaciones previas. — De los veintidós incisos del artículo 86 que enumeran las atribuciones del poder ejecutivo, muchos fueron ya explicados en diversas partes de esta obra, porque, habiendo sido concebida y escrita de acuerdo con un plan orgánico determinado, no fué posible seguir estrictamente el orden en que la Constitución establece las atribuciones de cada poder, sino el que ha convenido al autor para el desarrollo de dicho plan. Así, por ejemplo, las atribuciones que pertenecen al ejecutivo en lo referente al ejercicio del patronato nacional, tuvieron su lugar oportuno y lógico en el capítulo VII del tomo II (ps. 71 y sigs.), pues allí debieron ser estudiadas como elementos integrantes del sistema constitucional acerca de las relaciones de la Iglesia católica con el Estado. No se extrañe, por consiguiente, el lector al no encontrar comentados en este capítulo sobre las atribuciones del poder ejecutivo algunos de los incisos del artículo 86; el índice alfabético que irá al final de la obra le solucionará cualquier dificultad que pueda presentársele al buscar la explicación doctrinaria y la jurisprudencia respectiva.

Por lo demás, es necesario advertir acerca de la suma de facultades dadas por la Constitución al ejecutivo, que, si bien contribuyen a robustecer la posición preponderante de este poder en nuestro sistema político, no es por ellas precisamente que eso sucede, sino por la deficiencia del contralor legislativo, lo cual proviene, como se ha dicho antes, del anacrónico sistema funcional que se ha dado al Congreso. Las principales atribuciones del Presidente argentino son, más o menos, las que tiene todo poder ejecutivo, el norteamericano, desde luego, pues son las que le incumben ordinariamente según su propia naturaleza y los fines a que responde su creación en todas partes. El hecho de que se ensanche y amplíe la esfera en que deben desempeñarse, entre nosotros, tiene por causa, lo repito, la ineficacia del contralor legislativo, y no el habérselas



otorgado la Constitución para que las ejerciera con prudencia y sabiduría sin ofender los derechos y prerrogativas del Congreso y del poder judicial.

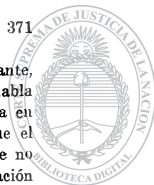
1472. Como bien decía el informe de la Comisión examinadora de 1860¹, « los poderes han sido instituídos para garantizar la libertad y para que su acción sea eficaz es indispensable que tengan los medios de influir sobre los hombres y las cosas, moviéndose dentro de las órbitas trazadas por la ley. Trazar bien esas órbitas de acción, de modo que los poderes y todos los intereses sociales se muevan armoniosamente como las esferas siderales, sin chocarse entre sí, esto es constituir el gobierno. El problema del gobierno consiste, pues, en dejar moverse libremente a los poderes públicos y a los intereses sociales dentro de las órbitas que les son propias, dejándoles dilatarse tanto cuanto sea conveniente y necesario, sin pretender subordinar las leyes morales a las leyes mecánicas del equilibrio ».

Con este criterio, la Convención nacional de 1860 aceptó algunas reformas propuestas por la de Buenos Aires, tendientes a eliminar de los textos sancionados en 1853 ciertas atribuciones del poder ejecutivo, que, como la de decretar el estado de sitio aún estando reunido el Congreso, implicaban un desmedro de facultades esenciales de este cuerpo.

Y finalmente, debe hacerse notar que la Constitución, conforme a su concepto sobre la naturaleza y estructura del ejecutivo, expresa muy claramente en el artículo 86 que es « el Presidente de la Nación » quien tiene las siguientes atribuciones; fórmula que confirma, una vez más, la *unipersonalidad* de dicho poder, porque, habiendo estatuído en el artículo 74 que « el poder ejecutivo será desempeñado *por un ciudadano* », es evidente que tales atribuciones correspondan a la persona que lo inviste.

1473. 1º **Jefe supremo de la Nación** es el Presidente, dice el inciso, y agrega que « tiene a su cargo la administración general del país ». Esta es una deplorable frase adoptada por los constituyentes tal vez para revelar la idea de que el Presidente es quien representa a la República ante el exterior y que es el jefe superior de la administración nacional. Podría quizá prestarse la frase a otras interpretaciones repugnantes a la teoría y a los verdaderos propósitos de la Constitución, en cuanto organiza un gobierno responsable y limitado sobre la base fundamental de la separación y

(1) *Convenc. Nac. de 1860 y anter.* (public. of. cit.), p. 1109.



armonía de los poderes que lo forman. Es cierto que, más adelante, cuando la Constitución se ocupa del poder judicial federal, habla de una « Corte Suprema », aludiendo a la preeminencia de ella en el sistema judicial de la Nación; pero no es menos cierto que el inciso 1º del artículo 86 relaciona la supremacía del Presidente no con la administración pública, de la que es *Jefe*, sino con la Nación y con los demás órganos de su soberanía. ¡Es un absurdo decir enfáticamente, y sin especificar claramente el sentido de la frase, que la Nación tiene un *Jefe Supremo* en el Presidente republicano! No puede tenerlo, y la misma Constitución suministra de ello prueba irrefutable cuando fulmina con democrática condenación a los miembros del Congreso que otorguen al ejecutivo nacional « facultades extraordinarias, la suma del poder público, sumisiones o *supremacías* », haciéndolos pasibles de « la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria » (art. 29).

¿Por qué, pues, el inciso 1º del artículo 86 ha dicho que el Presidente es « Jefe Supremo de la Nación »? En primer lugar, por la influencia de la tradición nacional. « Director Supremo » llamó al Jefe del Estado la ley orgánica de 1814, sancionada por una Asamblea Constituyente que se llamaba a sí misma « soberana » y que lo obligaba de antemano a jurar el reconocimiento y la subordinación « a todas sus determinaciones y mandarlas cumplir y ejecutar » (decreto del 1º de febrero de 1813 y ley del 26 de febrero de 1814). « Supremo poder ejecutivo » llamó al Gobernador de la Provincia el Reglamento constitucional de Córdoba, de 1821. Agréguese la influencia de la doctrina alberdiana, relativa a la preponderancia del ejecutivo, y de las fórmulas constitucionales por él proyectadas (art. 85, inc. 1º), y todo eso explicará por qué fué grata a los contribuyentes la frase « Jefe Supremo ».

1474. Alberdi la tomó directamente de la Constitución chilena de 1833 (art. 50), criticada duramente en este punto por Lasarria y Carrasco Albano y posteriormente por Jorge Huneeus. Este último la explica así²: « Nosotros, sin creer que sea necesaria y admitiendo que podría suprimirse sin que hiciera falta, pensamos que la Constitución quiso con ella significar simplemente que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de la Nación no porque esté colocado más alto que los otros poderes públicos, sino porque es él quien la representa en sus relaciones con las potencias extranjeras, y porque es en este magistrado en quien reside

(2) Obra citada, t. II, p. 9.



la soberanía *transeunte*, o sea, como dice el señor Bello, la que representa a la Nación en su correspondencia con los otros estados». No es del todo satisfactoria esta explicación del objeto a que deba responder la comentada frase, porque, en cuanto a eso de representar a la Nación ante las potencias extranjeras, basta que la Constitución establezca expresamente (como lo hace la de Chile, art. 72, inc. 16, y también la nuestra, art. 86, inc. 14), que el Presidente está encargado de manejar las relaciones exteriores de la Nación. Con haberse limitado la Constitución a estatuir esto y declarar en el inciso 1º del artículo 86 que el Presidente tiene a su cargo la administración general del país, simplemente, quedaba con toda exactitud determinada su posición respecto de una y de otra cosa. Lo de la supremacía estaba y está fuera de los principios republicanos y de las bases primordiales de nuestro régimen político. Peor aún resulta relacionar esa supremacía presidencial con la Nación, como lo hace el inciso. La República Argentina no tiene ningún Jefe Supremo, repito; elige cada seis años un ciudadano para que ejerza un poder limitado y responsable ante el Congreso. La frase debe borrarse en la primera oportunidad que se presente.

1475. 2ª «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». Es una facultad muy importante del poder ejecutivo, y también muy necesaria para que éste pueda desempeñar cumplidamente las funciones constitucionales que le están confiadas. Las leyes sancionadas por el Congreso tienen los caracteres de preceptos generales, virtualmente comprensivos de todas las modalidades que puedan presentar los casos a que se aplican; pero no pueden ser debidamente ejecutadas si el poder que está encargado de ello no las vigoriza con ciertas previsiones prácticas para obviar las dificultades que en los aludidos casos puedan ocurrir. Además, la facultad o atribución de reglamentar la ejecución de las leyes es necesaria para uniformar el criterio de los funcionarios públicos que deben aplicarlas, y el mismo objeto tienen las *instrucciones* a que el inciso se refiere.

La condición o exigencia constitucional de que el Presidente cuide de «no alterar el espíritu» de las leyes explicase sin mayores esfuerzos, porque si esa condición no se hubiere establecido el ejecutivo podría llegar a tener un poder más amplio que el mismo Congreso que las sanciona, imponiendo en definitiva su propia



voluntad y discreción. No faltan ejemplos en la historia de nuestra administración que demuestran cuán peligroso es el uso por el Presidente de la República de esta facultad de reglamentar las leyes, no obstante la condición constitucional citada. Hay, en efecto, muchos casos en los que el poder ejecutivo no sólo ha alterado « el espíritu » de las leyes sino su texto, con el socorrido pretexto de que obraba en obediencia a discutibles intereses de la administración pública. La mayor parte de tales casos han ocurrido con motivo de la aplicación del presupuesto nacional, y el abuso ha llegado (principalmente durante la presidencia del señor Irigoyen) hasta cambiar completamente el destino especificado de importantes asignaciones contenidas en aquél. Algo análogo habrá sucedido en otros países donde el ejecutivo tiene esa atribución de reglamentar las leyes.

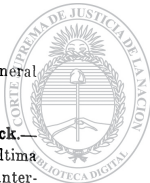
1476. Estudiando Huneus este punto aconseja lo que sigue, a fin de imposibilitar que el Presidente abuse de dicha atribución³: « Para establecer las cosas en un terreno firme, que impida al ejecutivo arrogarse atribuciones legislativas al tiempo de dictar decretos, sólo se necesita vigilancia activa de parte del Congreso y de parte de los tribunales, cada uno en su esfera de acción. Así, el ejercicio de la atribución 2ª del artículo 82 (73) de la Constitución — concordante con el inciso 2º de nuestro artículo 86 — se reduciría a sus verdaderos límites. *Ejecutar leyes no es dictarlas* ». No sólo esta recomendación haría por mi parte; como lo dije en otro lugar⁴, la amplitud de esta facultad de reglamentación dependerá de la previsión que haya tenido el Congreso al confeccionar las leyes, y, en todo caso, será prudente que este cuerpo procure que el articulado o texto de las mismas tenga suficiente precisión y claridad, para evitar que el ejecutivo se halle con dificultades tales que puedan incitarlo a invadir la esfera legislativa.

El Congreso puede en mucho imposibilitar al Presidente el abuso de la facultad de reglamentar las leyes, porque la Constitución incluye entre los poderes de aquel cuerpo el de « dictar... *reglamentos* que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes (los enumerados) y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina » (art. 67. inc. 28).

Instrucciones son órdenes especiales que el ejecutivo da a los

(3) Obra citada, t. II, p. 48.

(4) Véase t. II, § 834 de esta obra.



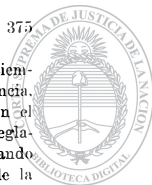
funcionarios y empleados de la administración nacional, en general o en cada caso, para el cumplimiento eficaz de las leyes.

1477. Jurisprudencia de la Corte Suprema. Caso Chadwick.—

En 1926 ocurrió un caso interesante, que fué decidido en última instancia por la Corte Suprema, dándole oportunidad para interpretar el inciso de que me ocupo. La administración general de impuestos internos resolvió exigir de la sociedad Chadwick, Weir y Compañía el pago de determinada suma de dinero, en concepto de impuesto por las primas de seguros percibidas desde abril de 1918 hasta enero de 1924, además de imponerle una multa elevada. Sostenía la sociedad Chadwick, Weir y Cia. que las operaciones por ella realizadas no estaban sujetas al gravamen establecido por la ley nacional número 11.252, y que, por consiguiente, tampoco correspondía aplicarle dicha multa. Argüían que no obraban como aseguradores ni agentes directos de compañías aseguradoras, y sí sólo por encargo ocasional de agentes de seguros de Londres y Liverpool, por cuenta de quienes cobraban las primas; agregando en su defensa que la ley había creado el impuesto nada más que para las compañías aseguradoras que realizaran las operaciones respectivas permanente e íntegramente. Por lo tanto, sostenían, el decreto del poder ejecutivo de fecha 7 de diciembre de 1923, reglamentario de la citada ley, es inconstitucional, al establecer que todo particular o compañía que perciba primas de seguros, de cualquier clase que sean, quedarán obligados a cumplir las disposiciones sobre inscripción, etcétera. El juez federal condenó a la compañía al pago de la multa, desestimando las defensas de la misma. La Cámara federal de apelaciones confirmó esa sentencia, y en abril 9 de 1928 la Corte Suprema dijo la última palabra⁵. La sentencia fué confirmada.

« De acuerdo con el texto expreso de la cláusula constitucional que se dice vulnerada en este caso, el poder ejecutivo tiene la facultad de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, pero no puede alterar su espíritu con dichas reglamentaciones, enunciado que importa, en otros términos, de acuerdo con preceptos generales de la exégesis más estricta, que los decretos reglamentarios del poder administrador pueden apartarse de la estructura literal de la ley, siempre que se ajusten al espíritu de la misma: el texto legal es

(5) C. S. N., t. 151, ps. 5-35.

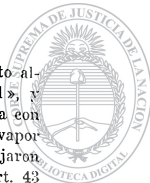


susceptible de ser modificado en sus modalidades de expresión siempre que ello no afecte su acepción substantiva, y, en consecuencia, procede establecerse, en general, desde luego, que no vulneran el principio constitucional de que se trata las instrucciones y reglamentos que se expidan para la mejor ejecución de las leyes cuando esa reglamentación se dicte cuidando, para usar el vocablo de la Constitución, de que se mantengan inalterables los fines y el sentido o concepto con que dichas leyes han sido sancionadas. La aplicación al caso *sub judice* de las conclusiones precedentes decide la cuestión en el sentido de la validez legal del decreto reglamentario impugnado, toda vez que de sus términos no aparece que se haya dado a la ley una aplicación opuesta o contradictoria con sus enunciados fundamentales y sus propósitos evidentes. Como se ha establecido, en efecto, con reiteración en el debate de esta causa, lo que grava con un impuesto el precepto legal materia de la *litis* es la prima del seguro, y, en consecuencia, debe abonar dicho impuesto quien perciba esa prima, esto es, una compañía, un particular, un agente, un representante, etc., del que ha realizado la operación en las condiciones que prevé la ley »⁶.

1478. Caso Delfino y C^{as}. — Otro caso de aplicación de la cláusula constitucional que otorga al Presidente la facultad de expedir instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, es el de Delfino y Compañía, o caso del vapor « Bayern », apelando de una multa impuesta por la prefectura marítima, que motivó una infracción al reglamento del puerto de la Capital⁷. La ley 3445, de octubre 20 de 1896, establece que la prefectura general de puertos, subprefecturas, etc., tendrán a su cargo la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a la jurisdicción nacional, y ejercerán, entre otras atribuciones, la de « juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no exceda de un mes de arresto o de cien pesos de multa, debiendo proceder de acuerdo con lo dispuesto en el título II libro IV del cód. de proced. criminales, resolución que será apelable para ante el juez de sección inmediato » (art. 3°, inc. 6°). El decreto del poder ejecutivo de fecha julio 31 de 1908, reglamentario de la citada ley, dispone, en su art. 43; « es prohibido a los bu-

(6) Conc. C. S. N., t. 132, p. 417, (Destilería Franco Argentina v. Gobierno de la Nación); t. 150, p. 104 (Guardián Assurance Company v. Gobierno Nacional).

(7) C. S. N., t. 148, ps. 430 y sigs. (1927).



ques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno, sea cual fuere su especie, peso, dimensiones o calidad», y el art. 117 que la infracción a dicha prohibición será castigada con una multa de 50 pesos. En abril de 1924, desde a bordo del vapor alemán «Bayern», anclado en el puerto de la Capital, se arrojaron al muelle y al agua residuos de comida, contraviniendo el art. 43 del citado reglamento. La prefectura marítima aplicó al capitán del «Bayern» una multa de 50 pesos, conforme al art. 117.

La empresa A. M. Delfino y Cia., a la cual pertenecía el «Bayern», apeló de esta resolución ante el juez federal, sosteniendo que los artículos 43 y 117 del decreto eran inconstitucionales, por hallarse en pugna con los arts. 18 y 67, inc. 11, 12, y 28 de la Constitución. El juez desestimó la pretensión y confirmó lo resuelto por la prefectura marítima. La demandante llevó entonces el asunto a la Corte, y este tribunal, con fecha 20 de junio de 1927, confirmó a su vez la sentencia de juez federal. La Corte establece, desde luego, que es un principio incuestionable que el Congreso no puede delegar en el poder ejecutivo, o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos. Pero «existe una distinción fundamental — agrega en seguida — entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al poder ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido aún en aquellos países en que, como los Estados Unidos de América, el poder reglamentario del poder ejecutivo se halla fuera de la letra de la Constitución... La diferencia entre los departamentos es, ciertamente, la de que la Legislatura hace la ley, el ejecutivo la ejecuta y el poder judicial la interpreta; pero quien hace la ley puede cometer algo a discreción de los otros departamentos, y el límite preciso de este poder es materia de delicada investigación (10 Wheaton, 1, 43).

«La doctrina contenida en estas palabras del gran juez americano (Marshall) es particularmente exacta dentro de los principios consagrados sobre la materia por la Constitución argentina. Esta, en efecto, confiere el poder de reglamentación tanto al Congreso como al poder ejecutivo. Al primero se lo atribuye de dos modos distintos: a) en relación a objetos ciertos y determinados. reglamentar un Banco nacional (inc. 5º, art. 67), reglamentar el comercio marítimo (inc. 12, art. 67), establecer reglamentos para



las presas (inc. 22), formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de los ejércitos (inc. 23), o se lo concede de un modo general e indeterminado « para hacer todos los reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes » (inc. 28, art. 67). A su turno, el inciso 2º del artículo 86 autoriza al poder ejecutivo para expedir 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. Esta facultad o poder de reglamentación conferido al poder ejecutivo por el inciso 2º del artículo 86 de la Constitución en presencia de una ley, y la reconocida al poder legislativo en el artículo 67 son de idéntica naturaleza, en el sentido de que ambos pueden comprender y se refieren a disposiciones de un orden semejante o igual, aunque el contenido y la extensión no reconozcan limitación alguna cuando el poder se ejerce por el Congreso.

« Cuando el poder ejecutivo es llamado a ejercer sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que ha menester de ellos — afirma la Corte — lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia consagrada por el artículo 86, inciso 2º, de la Constitución, y cuya mayor o menor extensión queda determinada por el uso que de la misma facultad haya hecho el poder legislativo... El hecho previsto y prohibido por el artículo 43 del reglamento del poder ejecutivo, de fecha 31 de julio de 1908—concluía la Corte Suprema— reviste el carácter de una contravención de policía comprendido dentro de los fines generales de la ley número 3445 y del precepto particular del inciso 7º del artículo 3º de la misma. Constituye por su contenido el ejercicio legítimo de la facultad de reglamentar atribuida al poder ejecutivo por el artículo 86, inciso 2º de la Constitución ».

1479. Caso Sbiza y Pastorino. — Este fué un caso típico de flagrante violación de la cláusula constitucional por el poder ejecutivo. Al crear el Congreso las « Cajas de previsión social » por la ley número 11.289 (noviembre 28 de 1923), autorizó al directorio de las mismas (arts. 13 y 25) para aplicar multas a los infractores de las disposiciones establecidas. El poder ejecutivo reglamentó la ley con los decretos de marzo 23 y 3 de junio de 1924, y facultó al presidente de las Cajas para imponer dichas multas. Sostúvose en el caso Sbiza la inconstitucionalidad de estos decretos en cuanto traspasaban al presidente de las Cajas una atribución que la ley



confería al directorio de ellas⁸. El juez federal, resolviendo una apelación deducida por los recurrentes de la resolución dada por el presidente de las Cajas, la revocó, por considerar inconstitucional el decreto en la parte impugnada. La Corte Suprema confirmó esta sentencia.

« Al acordar al directorio de dichas Cajas la facultad de imponer penas pecuniarias a los infractores de sus disposiciones — dijo la Corte — la ley número 11.289 le ha conferido funciones judiciales, invistiéndolo de la jurisdicción indispensable para ese efecto. Esa jurisdicción no puede emanar sino de una decisión del legislador, desde que « ningún habitante de la Nación puede ser sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa » (Constit., art. 18). Por consiguiente, el poder ejecutivo no ha podido acordar la jurisdicción esencialmente requerida para imponer las multas de que se trata, ni transferirlas a personas distintas de las designadas por la ley, sin ultrapasarse el poder de reglamentación acordado en el artículo 86, inciso 2° de la Constitución, desde que la adopción de tales medidas es de la incumbencia de la rama legislativa del gobierno. No es posible tener en cuenta para la solución de esta causa las consideraciones que aduce el ministerio fiscal acerca de la imprescindible necesidad de acordar al presidente de las Cajas las facultades que le han sido discutidas, toda vez que la atribución del poder ejecutivo para conferirles no ha podido depender de razones de ese carácter, por más que ellas consigan demostrar, como en efecto lo hacen, los buenos propósitos que han inspirado los decretos de que se ha ocupado el tribunal ».

1480. Caso D. Pons. — Como en el que acabo de referir, en este otro se declaró la inconstitucionalidad de un precepto contenido en la reglamentación general de los impuestos internos, por considerársela repugnante a los artículos 14, 28, 67 y al inciso 2° del 86°. Al recurrente le fué aplicada una multa por la administración de impuestos internos, pero aquél sostuvo la inconstitucionalidad del precepto reglamentario en que se fundaba dicha repartición (la venta de esencias y extractos para uso habitual de licorería « sólo podrá efectuarse a licoristas inscriptos cuando se trate de esencias o extractos cuyo destino especial sea la elaboración de bebidas », art. 26 del título IV de la reglamentac. gener. de impuestos int.). La Cámara federal de la Capital declaró incons-

(8) C. S. N., t. 143, ps. 271-280.

(9) C. S. N., t. 153, ps. 299-303 (1928).



titucional esta disposición respecto del artículo 14 de nuestra Carta Orgánica. La Corte Suprema, además de reputarlo así desde este punto de vista, lo consideró violatorio también del inciso 2° del artículo 86.

«El poder ejecutivo — dijo la Corte — al restringir el expendio de las esencias y extractos destinados a la elaboración de bebidas a licoristas inscriptos, crea una limitación al derecho de comerciar que no está prevista en ley alguna, ejerce funciones exclusivas del Congreso y ultrapasa, asimismo, sus propias facultades (art. 67 y 86, inciso 2° de la Constitución), comprendiéndose, en consecuencia, que una limitación semejante no emanada ni de la Constitución, ni de la ley resulta contraria a principios sustanciales de la Carta fundamental (arts. 14, 28, 67 y 86 inciso 2°) ... «Bajo este concepto, tan claramente expresado¹⁰, aún cuando no puedan desconocerse los buenos propósitos de la disposición impugnada en autos, en cuanto ella propende a la mejor fiscalización en las fábricas de bebidas alcohólicas, dicha laudable intención, cuyo juzgamiento escapa a la jurisdicción de esta Corte, no es suficiente para enubrir su ilegalidad, traída a juicio, ya que la exigencia del cumplimiento de las disposiciones de la Constitución, limitativas de la función de todos los poderes constituidos, debe considerarse como una necesidad imperiosa para la conservación de la libertad de los habitantes de la Nación dentro del orden institucional establecido ».

1481. 3° Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, es el Presidente, según lo establece el inciso 3° del artículo 86. Como este punto ha sido explicado antes, al tratar del régimen de gobierno y de administración de la capital federal, remito al lector

(10) Alude la Corte con estas palabras a su función de controlar la constitucionalidad de las leyes.

(11) En el tomo 153, págs. 182-191 hay otro caso interesante (Compañía Swift de La Plata v. Sociedad Puerto del Rosario), en el que se resolvió por la Corte Suprema que el decreto del poder ejecutivo, de mayo 5 de 1911, al establecer que «el derecho de eslingaje lo abonaría toda mercadería descargada o cargada en el puerto del Rosario, hágase o no uso de los peones e instalaciones de la empresa, y esté o no exonerada de derechos la mercadería por cualquier concepto», en cuya disposición funda, también, la empresa del puerto su facultad para cobrar eslingaje a la carga, ha ido más allá de lo que le está permitido, y, en lugar de reglamentar un derecho reconocido por la ley de concesión al puerto de Rosario, lo ha creado dándole el carácter de impuesto que aquella no le acordaba en el aspecto considerado.



a esa parte de esta obra, donde fueron explicadas la doctrina política y la jurisprudencia constitucional correspondientes ¹².

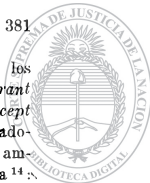
1482. 5ª Nombramiento de magistrados judiciales. — De este me ocuparé más adelante, en el capítulo sobre organización y funcionamiento del poder judicial de la Nación, pues así conviene hacerlo conforme al plan y al método de esta obra. No sería provechoso hacer aisladamente ahora el análisis de este inciso, primero, porque no hay aquí una facultad exclusiva del Presidente, desde que la Constitución hace intervenir al senado; y segundo, porque lo concerniente al nombramiento de los magistrados judiciales es parte integrante del sistema instituido por la ley suprema para administrar la justicia federal al pueblo, y debe ser estudiado cuando de todo este sistema se trate.

1483. 6ª Indulto y conmutación de penas. — Según el inciso 6º del artículo 86 el Presidente de la República «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». El proyecto de la comisión redactora del Congreso Constituyente tenía una pequeña variante con el texto que luego fué sancionado, y que es el vigente, pues dicho proyecto se refería a los «delitos cometidos contra la Confederación»; pero en la sesión del 29 de abril el doctor Gorrostiaga «observó que la mente de la comisión (en nombre de la cual informaba) había sido conceder al ejecutivo la facultad de conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal: que en esta virtud proponía substituir, en vez de las palabras: «cometidos contra la Confederación», las de «sujetos a la jurisdicción federal», y puesto a votación en esta forma, resultó unánimemente aprobado» ¹³. Ninguna otra explicación se dió en el Congreso Constituyente sobre el significado y los objetivos de este inciso, cuya aplicación ha suscitado algunas controversias, como se verá después.

1484. Ante todo, cabe hacer notar que la redacción dada por los constituyentes a la cláusula que enuncia esta facultad del ejecutivo difiere *substancialmente* de la que tiene el inciso correspondiente en la Ley Suprema de Estados Unidos, por la cual el Presidente «tendrá poder para acordar la suspensión de castigos y

(12) Véase t. I, ps. 519-528-§§ 430-437.

(13) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), ps. 263 y 349.



perdones por delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de juicio político» (art. II, secc. 1^a, cl. 1, *in fine*; *to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of impeachment*). Este inciso de la Constitución estadounidense fué interpretado por la Corte Suprema con la mayor amplitud de criterio en un caso clásico, que ha hecho jurisprudencia ¹⁴: «El poder es ilimitado, con la excepción establecida, —decía la Corte— se extiende a todo delito conocido legalmente y puede ser ejercido en cualquier tiempo después de su perpetración, ya sea antes de que se tomen procedimientos legales o durante su tramitación o después de la condenación y sentencia»... «No está sujeto al control legislativo este poder del Presidente; el Congreso no puede limitar el efecto de un perdón, ni excluir de su aplicación clase alguna de delincuentes. La benigna prerrogativa de piedad depositada en él no puede ser limitada por ninguna restricción legislativa»... «Un perdón comprende, al mismo tiempo, el castigo determinado por el delito y la culpa del delincuente; y cuando el perdón es plenario exonera del castigo y borra la existencia de la culpa; así es que, a los ojos de la ley, el delincuente es tan inocente como si nunca hubiera cometido el delito. El Congreso no puede excluirlo de un derecho previamente adquirido por la exigencia de un juramento expiatorio que cubra el delito» ¹⁵.

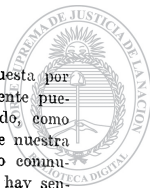
1485. ¿Tiene toda esta amplitud la facultad de indultar penas del Presidente argentino? Indudablemente no, como voy a demostrarlo en seguida.

Ya hice notar la diferencia substancial que hay entre las cláusulas constitucionales respectivas, y si es evidente que los autores del texto argentino no copiaron el modelo americano, en este punto, sino que, al contrario, idearon una fórmula propia, debe ser evidente también que su propósito auténtico fué otro que el tenido en mira por los convencionales de Filadelfia. Esa diferencia que hay entre ambas cláusulas está demostrando palmariamente que no puede atribuírseles el mismo sentido y las mismas consecuencias.

La Constitución argentina, desde luego, y ciñéndose más razonablemente al tecnicismo jurídico y al principio fundamental de la división e independencia de los poderes públicos, sólo autoriza al Presidente para «indultar o conmutar *las penas por delitos* sujetos a la jurisdicción federal». Esto demuestra, claro está,

(14) *Ex parte* Garland, 4 Wallace, 333 y sigs.

(15) *Confr.* U. S. v. Klein, 13 Wallace, 128.



que es preciso que haya un *delincuente* y una *pena* impuesta por un tribunal. No es posible, pues, sostener que el Presidente pueda paralizar la acción de la justicia contra un procesado, como sucede en Estados Unidos según la jurisprudencia, porque nuestra Constitución dice claramente que podrá aquél indultar o conmutar *penas por delitos*, etc., y no existe pena sino cuando hay sentencia judicial definitiva y firme. En esto nuestra Constitución es lógica y consecuente consigo misma, por cuanto ella establece categóricamente que « en ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de *causas pendientes* o restablecer las fenecidas » (art. 95). No contiene la Constitución estadounidense nada parecido a este precepto intergiversable, del cual surge, como se ve, un argumento poderoso en abono de nuestra tesis. El ejecutivo se arrogaría el conocimiento de « causas pendientes » si intentara perdonar a un procesado, sacándolo de manos de sus jueces para cubrirlo con algo así como un *bill* de inmunidad.

1486. Más conforme con los principios de la ciencia penal, por otra parte, nuestra Constitución no ha incurrido en el error de permitir que un procesado pueda ser perdonado por el Presidente antes de que los tribunales de justicia lo declaren responsable, imponiéndole una pena, o lo declaren inocente, absolviéndolo. Ha instituído la facultad presidencial de indultar inspirada por nobles sentimientos de clemencia y benignidad humanas, no obstante ser esa facultad una desviación no del todo justificable del principio cardinal y necesario de la separación e independencia de los poderes públicos. Interpretar el inciso que la enuncia en el sentido de que el Presidente puede indultar a los procesados, a aquellos que tienen « causas pendientes » ante los tribunales de justicia, es desviarse aún más de ese principio inherente al régimen republicano; y es, también, autorizar de antemano la situación equívoca y no deseable de los que serían mejor favorecidos con una sentencia judicial absolutoria.

La facultad de que nos ocupamos, por consiguiente, no puede ser ejercida sino después de haber quedado concluída una causa criminal, en cuya virtud se haya infligido una *pena* por *delito* imputado y probado. Al revés de lo que acontece con la « amnistía », — la cual comprende la extinción de la acción y la de la pena, e impide la iniciación del juicio, si es anterior al proceso, o suspende este último en cualquier estado en que se encuentre, o sus



efectos, — el indulto, en cambio, sólo puede ser ejercido después de la sentencia¹⁶.

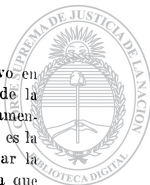
1487. Jurisprudencia. — A principios de 1918 suscitóse un caso interesante, con motivo de que el poder ejecutivo pretendió que podía hacer uso de la facultad de indultar durante la prosecución de una causa criminal, lo que dió oportunidad a la respectiva Cámara de Apelaciones para establecer la verdadera doctrina constitucional. He aquí el caso.

Procesado un tal Antonio Magdalena por delito de estafa, fué condenado por el juez del crimen. Su defensor y el ministerio fiscal apelaron de la sentencia. Entre tanto, el procesado solicitó indulto al poder ejecutivo, por lo que el ministro de justicia se dirigió por nota a la Cámara de Apelaciones recabándole informes. El tribunal contestó que no le era posible evacuar el informe por tratarse de una causa que aún estaba pendiente de la sentencia en segunda instancia. Reiteró su pedido el ministro de justicia, sosteniendo que la facultad presidencial de indultar es discrecional y que puede ejercerse en cualquier estado de las causas, sin otro requisito que el de la requisición por el mismo procesado. Agregaba el ministro¹⁷ el desatino de que esta facultad corresponde al Presidente de la República, por cuanto « ejerce la soberanía del pueblo »! y que no tiene otros límites que aquellos sugeridos por su propio criterio...

La Cámara de Apelaciones respondió en los siguientes términos: «... El tribunal debe hacerse cargo de la doctrina expuesta, pues, su silencio al respecto, sea refiriéndose al informe expedido, sea reproduciéndolo, importaría un acto de aceptación de hecho de la jurisdicción administrativa del poder ejecutivo, en la tramitación de un proceso, con desmedro del imperio judicial que le corresponde »... « Si el Presidente de la República, como ejecutivo civil de la Nación, tiene poder para conceder indultos y conmutaciones de penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, esa facultad sólo puede ejercerla dentro de la esfera marcada por la Constitución y las leyes de la Nación, y sometida a la prohibición expresa y fundamental de dicho artículo 95 de la Constitución. En ese sentido, el perdón de un encausado, apreciando su culpa o inocencia antes de haberse dictado sentencia definitiva, importaría la

(16) Confr. R. Rivarola, *Derecho Penal Argentino*, p. 614, § 3.

(17) Un señor José Salinas en la presidencia de don Hipólito Irigoyen.



realización de actos judiciales, interviniendo el poder ejecutivo en la tramitación de un proceso para hacerlo cesar, saliéndose de la órbita de sus funciones marcadas claramente por la ley fundamental y afectando la jurisdicción e imperio del poder judicial, que es la única autoridad a quien está reservada la función de apreciar la inocencia o culpabilidad de una persona y de aplicar la pena que legalmente corresponde»... «Si bien el sistema de la Constitución americana — agregaba la Cámara de Apelaciones — pudo producir divergencias en una época, dados los términos en que está redactada, no sucede lo propio con la nuestra, que se refiere directa y exclusivamente a «las penas», y es así que la Corte Suprema nacional confirmó por sus fundamentos el fallo del juez federal doctor Zuviria (t. 6, p. 227), en el que se expresó que los términos en que está redactado el inciso 6° (art. 86) de la Constitución nacional demuestran claramente que el ejercicio del derecho de indultar o conmutar penas, acordado al Presidente de la República, «debe seguir a juzgamiento, en el cual se ha de calificar primero el delito y se ha de designar el delincuente y la pena; pues de otro modo no podría indultarse en el sentido de la Constitución y previo informe judicial a quien no es declarado culpable, o conmutarse penas que no son conocidas ni han sido pronunciadas por la única autoridad a quien está reservada esta función, quedando así, por último, invertido el orden natural de las funciones de los poderes públicos y burlados los propósitos de la Constitución». Al mantener ella el derecho de gracia en la forma en que lo ha hecho, subordinándolo a una tramitación especial, en que el juzgamiento precede al indulto, ha querido, sin duda, que éste evite o modifique el excesivo rigor que puede acompañar a la aplicación de la ley en ciertos casos y circunstancias, de lo que no debe darse cuenta un juez»¹⁸.

1488. La Corte Suprema, anteriormente, tuvo ocasión para explicar, en general, los motivos que abonan la facultad presidencial de indultar o conmutar penas según la Constitución¹⁹. «Cuando ésta ha atribuido al Presidente de la Nación — decía la Corte — la facultad de 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, ha querido prevenir los inconvenientes derivados de la aplicación estricta de las leyes penales, que no pueden prever todas las moda-

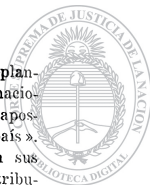
(18) Véase *Jurisprudencia Argentina*, de Jofré y Anastasi, t. I, ps. 94-100.

(19) C. S. N., t. 120, ps. 28 y 29 (*in re* M. Díaz).



lidades de los casos particulares, o, como dice Story, porque ningún sistema de leyes puede proveer, para cada matiz posible de culpabilidad, un grado proporcionado de castigo; lo más que se ha hecho y que ha podido hacerse es proveer al castigo de los crímenes por medio de algunas reglas generales y dentro de algunas limitaciones también generales». . . «Además, la ley puede ser violada hallándose el culpable colocado en circunstancias que lo hagan excusable ante la moral y la justicia absoluta, aunque no ante los términos estrictos de la ley (Comm. § 494; *The Federalist*, n° 74). La penalidad impuesta por la ley — continúa la Corte — puede no hallarse en proporción con la gravedad del delito, como ha ocurrido con la de tres años de trabajos forzados aplicada al reo de sustracción de una botella de aceite en los depósitos de la Aduana, y con la de cuatro años de la misma pena a los que habían falsificado algunas monedas de cobre, casos en los que esta Corte, al confirmar las sentencias que las aplicaban, ha invitado al poder ejecutivo a hacer uso de la facultad de indultar con que lo ha investido la Ley Fundamental (t. 3, p. 87; t. 29, p. 330). Por estos fundamentos — derivados de la doctrina de los expositores nacionales y americanos, aunque no consignados expresamente en la sesión de la Convención de Santa Fe del 29 de abril de 1853, en la que se trató el punto — nuestros constituyentes ampliaron la facultad de indulto, ya fuera absoluto o bien condicional y equivalente a una conmutación, conferida al poder ejecutivo por las leyes fundamentales de 1819 (art. 89) y de 1826 (art. 99), las que la admitieron únicamente como una salvaguardia contra la aplicación de la pena capital, siempre discutida, conservando sólo la exigencia del informe previo del tribunal o juez de la causa que aquéllas prescribían y además la excepción de los casos de acusación por la cámara de diputados, que se tomó de los proyectos del año 1813 y de la cláusula 1ª, sección 2ª, artículo II de la Constitución americana. Quedó, así, investido el Presidente de la Nación con la facultad de indulto o conmutación, necesariamente discrecional dentro de los fundamentos que le dieron origen, extensiva a toda clase de penas extrañas al juicio político, por delitos sujetos a la jurisdicción federal, es decir, que excluye los de jurisdicción provincial, sin más requisito que el informe previo del tribunal correspondiente y sin restricción alguna respecto de la duración de la pena sufrida o a la conducta observada durante ella por el reo».

1489. Caso Ibáñez. -- Sabido es que la primera presidencia



de don Hipólito Irigoyen (1916-22) se caracterizó por sus desplantes dictatoriales, en la falsa creencia de que « un plebiscito nacional » lo había llevado al poder para realizar un indefinido « apostolado » que impusiera « la reparación moral y política del país ». Consecuencias desgraciadas de tan absurdo concepto fueron sus originales teorías acerca de la extensión ilimitada de las atribuciones confiadas por la Constitución al departamento ejecutivo del gobierno federal. Como el caso Magdalena, antes referido, el de Ibañez es palmaria demostración de esa hipertrofia del poder presidencial en las dos administraciones desastrosas de aquel caudillo.

Ibañez era un procesado que en primera instancia fué condenado a sufrir la pena de dos años de penitenciaría, con accesorios, por haber cometido el delito de hurto de unas medias, tasadas en tres pesos con veinte centavos, en un comercio de esta Capital. El juez de la causa declaró en su sentencia que no hallaba medio alguno « dentro de los términos de la ley para atenuar el excesivo rigor de ella en este caso excepcional »²⁰. Indudablemente la pena impuesta a Ibañez era desproporcionada a la magnitud del delito cometido, pero el juez no pudo hacer más que aplicarla en su *mínimum*, como lo hizo, dada la estrictez de la ley.

El poder ejecutivo decretó el indulto del procesado, a pesar de haberle informado la Cámara de Apelaciones en lo criminal y correccional que la causa aún estaba pendiente de decisión judicial definitiva en segunda instancia. Reiteró la Cámara, en diciembre 20 de 1921 la doctrina constitucional que tan acertadamente había sostenido en el caso Magdalena, desarrollándola con amplios y satisfactorios argumentos jurídicos; y resolvió mantener abierto el juicio contra el procesado, « en su rebeldía, con arreglo a lo que disponen los artículos 148 y siguientes del código de procedimientos, y ordenar se libre oportunamente la orden de captura ».

Interpuso el defensor recurso (art. 22 del cód. proced. pen.) ante la Corte Suprema, y el Procurador general de la Nación, doctor José Nicolás Matienzo, opinó que el indulto del procesado correspondía. La Corte, en junio 2 de 1922, confirmó la sentencia de la Cámara de Apelaciones, por cuanto no había sido observada la formalidad o requisito constitucional de « previo informe del tribunal correspondiente » (inc. 6° del art. 86): « No habiendo sido observada esa formalidad en el caso *sub lite*, según lo hace constar la sentencia recurrida, el indulto no ha podido concederse válida-

(20) C. S. N., t. 136, ps. 244-273.

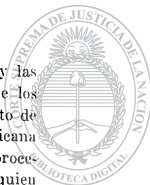


mente al procesado Ibañez, y, por lo tanto, la prosecución de su causa y demás medidas ordenadas en la resolución apelada no afectan la atribución constitucional invocada » (t. cit., p. 257).

El Procurador general pidió entonces a la Corte Suprema que se pronunciara concretamente sobre la cuestión planteada en su dictamen anterior, esto es, si el poder ejecutivo puede o no ejercer la facultad de indultar durante un proceso criminal. Con este motivo, el alto tribunal dió sentencia, revocando la apelada, en el sentido de que el Presidente de la República no había violado la Constitución al indultar *al procesado* Ibañez. De los cinco ministros de la Corte, dos se expidieron en disidencia con argumentos que son y serán siempre irrefutables, como se verá después.

1490. « La sentencia que se examina — dice la Corte — desconoce la validez del indulto de José Ibañez por dos consideraciones: porque los antecedentes administrativos no significan el cumplimiento del requisito impuesto por el artículo 86 inciso 6° de la Constitución; y porque al concedérsele el indulto no se había pronunciado sentencia firme de condenación en última instancia »... « El requisito del informe previo del tribunal correspondiente, o como decía la Constitución de 1826 (artículo 99) «previo informe del tribunal o juez de la causa», llenado en el caso en la forma de que instruye el expediente administrativo últimamente acompañado, ha constituido sin duda un medio eficiente para que el poder ejecutivo conociera el carácter y circunstancias generales del delito, y se encontrara habilitado para ejercitar esa facultad constitucional, respondiendo a los elevados propósitos que la informan. La Constitución no especifica sobre qué puntos ha de recaer el informe, como lo hacen diversas constituciones provinciales, dejando así librado a la discreción del tribunal si ha de limitarse a hacer mención de las circunstancias de la causa, como es de práctica y ha ocurrido en el caso, o bien, si ha de emitir opinión sobre la conveniencia o inconveniencia del indulto solicitado. La cláusula aludida, o sea la que estatuye el informe del tribunal, previo al indulto, *supone necesaria y correlativamente la existencia de una causa y la de un juez o tribunal que conoce de ella y que está habilitado para informar al respecto, lo que importa que el poder ejecutivo no puede indultar un delito no sometido a juicio, es decir, con anterioridad a la formación del proceso.*

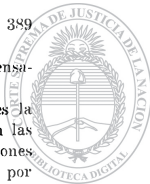
« Al referirse la Constitución a « las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal » — expresión que, como lo ha hecho constatar la jurisprudencia, excluye los de jurisdicción provincial — no



hace distinción alguna entre las penas que establezca la ley y las que apliquen los tribunales en sus fallos; siendo de notar que los constituyentes del 53 tomaron sin duda en consideración el texto de la cláusula 1ª, sección 2ª, artículo II de la Constitución americana y la definición de Marshall: « el perdón es un acto de gracia procedente del poder de ejecutar las leyes que libra al individuo a quien es concedido del castigo que la ley inflige por un crimen que ha cometido » (7 Pet., 150), cuando en su proyecto habían admitido la misma excepción de los casos de acusación por la cámara de diputados y traducido el texto americano *for offences against the United States* en la expresión « por delitos cometidos contra la Confederación », que fué reemplazada por la fórmula actual en la sesión de 29 de abril de 1853, complementando la cláusula americana con la exigencia del « previo informe del tribunal correspondiente », tomada de las constituciones de 1819, artículo 89, y 1826, artículo 99. De la combinación del texto de la Constitución americana, ilustrado por la doctrina de sus tratadistas, con el de las que habían regido anteriormente en la Nación, surgieron las cláusulas del inciso 6º, artículo 86 de la de 1853, que al suprimir algunas restricciones contenidas en las anteriores, como la aplicación exclusiva del perdón a la pena capital y cuando mediaran « graves y poderosos motivos », se limitó a tomar de éstas la exigencia del « informe previo del tribunal correspondiente », sin señalar un estado determinado del proceso, y en conformidad con las leyes de la época colonial (ley 27, título 3º, libro tercero de la Recopilación de Indias) que acordaban a las autoridades ejecutivas la facultad de perdonar cualquier delito y « librar los despachos necesarios para que las justicias de todos nuestros reinos y señoríos no procedan contra culpados a la averiguación y castigo, así de oficio como a pedimento de parte, en cuanto a lo criminal, reservando su derecho en lo civil, daños e intereses de las partes para que los pidan y sigan como les convenga ».

« De lo que precede debe deducirse que el ejercicio de la facultad de indultar es procedente, dentro de los propósitos enunciados en el considerando 5º, cuando existe proceso, ya sea antes o después de producida sentencia firme de condenación, puesto que en lo más está comprendido lo menos, con tal que preceda el informe del tribunal y no se trate de delitos exceptuados ».

1491. Opinión de la minoría de la Corte Suprema. -- Los mi-



nistros doctores R. Méndez y D. E. Palacio fundamentaron extensamente su notable desidencia en estos términos:

« La doctrina sucinta expuesta por Estrada — dijeron — es la dominante en el derecho público de Europa y de América, con las únicas excepciones de Inglaterra y Estados Unidos, — excepciones explicables, porque en la Constitución inglesa se ha conservado, por espíritu de tradición, el derecho de perdonar en su amplio concepto medioeval, es decir, en su doble carácter de gracia y amnistía (ley 27 de Enrique VIII, cap. 24) ; y porque la Constitución de los Estados Unidos ha adoptado literalmente la institución inglesa, confiriendo al Presidente un poder de perdonar de la misma naturaleza y extensión del que han ejercido los reyes de Inglaterra (art. II, sección 2ª, cláusula 1ª; Marshall, Ch. P., en *United States versus Wilson*, 7 Peters, 150) »... « Los constituyentes argentinos, al atribuir al poder ejecutivo la facultad de « indultar y conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente », adoptaron sin ninguna duda la doctrina dominante en la época en que actuaron, sobre la naturaleza, finalidad y extensión del derecho de gracia. *No dijeron indultar o perdonar delitos, lo que podría haber dejado margen para sostener que la prerrogativa era ilimitada en cuanto a la oportunidad de su ejercicio; dijeron « indultar las penas », con lo que subrayaron su intención de que la gracia, cuando fuere acordada, debía seguir al juzgamiento, ya que no hay pena sin sentencia firme que la imponga.* Hicieron más: al separar el indulto de la amnistía y al atribuir cada una de estas funciones a un departamento distinto del gobierno, demostraron bien claramente que la facultad que conferían al poder ejecutivo no era la prerrogativa de perdonar y de amnistiar que ejercieron los monarcas en el viejo régimen absolutista y que hacía desaparecer hasta el último vestigio de la infracción, sino la facultad de gracia con el alcance y con el significado que se le daba en el derecho público contemporáneo. Si no hubiere sido este su propósito habrían incurrido en manifiesta incongruencia al separar las dos prerrogativas, pues, si el poder ejecutivo podía conceder amnistías particulares, que tal cosa significa indultar sin sentencia definitiva, aboliendo de hecho los procesos pendientes y las acciones penales, la atribución conferida al Congreso por el artículo 67, inciso 17 (*in fine*) de la Constitución resultaría inútil, desde que otro poder público, con funciones permanentes y más expeditivo por razón de su composición, tendría el derecho de conceder esas mismas amnistías bajo la forma de indul-



tos anticipados; y, lo que es más curioso aún, es que tendría el poder de decretar amnistías particulares en contradicción con la cláusula constitucional recordada que exige que tales favores sean acordados con carácter general».

«El poder ejecutivo tiene el derecho de indultar penas, — agrega la minoría — pero no tiene el de impedir la imposición de ellas, ni el de suprimir la acción de la justicia, desde que no está investido de la potestad de borrar la infracción, es decir, de quitar a los hechos delictuosos la calificación que les ha dado la ley. En ejercicio de la facultad de indultar, su misión comienza cuando hay una pena definitivamente impuesta que pueda ser materia de perdón; esto es, cuando la justicia ha llenado su función de juzgar. Es recién en ese momento que el poder ejecutivo se asocia en cierto modo al poder judicial para completar su obra en el sentido de la equidad. La intervención del poder ejecutivo antes de la sentencia resulta incompatible con la acción independiente y a la vez armónica de los poderes del Estado; y es muy difícil admitir que los mismos constituyentes, que declaraban que: «En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de las causas pendientes o restablecer las fenecidas», hayan entendido acordarle el medio de suprimir las acciones judiciales y de anular procesos en tramitación, por medio de un indulto prematuro que importa un sobreseimiento» (tomo 136. cit., págs. 265-273).

1492. Cabe esperar que la interpretación constitucional hecha por la minoría de la Corte en el caso Ibañez ha de imponerse en lo sucesivo, porque es la más conforme con los textos categóricos de la Constitución en que se apoya, con la índole del sistema institucional establecido en nuestro país y con el principio esencial de la separación, independencia y coordinación de los tres poderes que integran el gobierno de la Nación. La mayoría, incurriendo en el mismo error que determinó el dictamen del Procurador general, doctor Matienzo, ha partido de la base de que la Constitución argentina, en el inciso 6° del artículo 86, ha adoptado el concepto de la norteamericana en lo tocante al significado y a la extensión de la facultad presidencial de que aquí me ocupo. Claro está que ese equivocado punto de partida debía conducirla a aplicar la jurisprudencia de la Corte de Estados Unidos en el caso Garland, ya citado. Pero tanto la Cámara de Apelaciones en lo criminal y correccional de la Capital como la minoría de nuestra Corte Suprema han hecho resaltar la peculiaridad del texto argentino y sus pro-



fundas diferencias con el de la Constitución estadounidense, y así lo he demostrado en las páginas precedentes. No ha de olvidarse nunca la regla de interpretación establecida por la misma Corte y reiterada con frecuencia: «si bien es cierto que hemos adoptado un gobierno que encontramos funcionando, cuyos precedentes y cuya jurisprudencia deben servirnos de modelo, también lo es que en todo lo en que expresamente nos hemos separado de aquél nuestras instituciones son originales y no tienen más precedentes y jurisprudencia que los que se establezcan en nuestros propios tribunales» ²¹.

1493. Los delitos sujetos a la jurisdicción federal, de que habla la Constitución, como materia del indulto que puede conceder el Presidente, son aquellos cuyo juzgamiento y castigo no corresponde a los tribunales de Provincia, acerca de los cuales ni la Nación ejerce jurisdicción, ni, de consiguiente, podría indultarlos el ejecutivo nacional, siendo, entonces, privativa esta atribución de los gobernadores de las provincias. Además, las palabras «jurisdicción federal» están tomadas como sinónimas y equivalentes de *jurisdicción nacional*, en contraposición a la jurisdicción provincial, y, por lo tanto, la referida facultad del Presidente es lo mismo aplicable a los delitos de que conocen los tribunales federales como a los que corresponden a los tribunales nacionales de la Capital de la República o de cualquier otro territorio perteneciente a la Nación ^{21 bis}.

● **1494. 7ª Concesión de jubilaciones, retiros, etc.** — Otra de las atribuciones del Presidente es la que enuncia el inciso 7º del artículo 86: «Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme a las leyes de la Nación». «Por *jubilación*, dice Estrada ²², 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 ahorro, establecidas bajo la autoridad de la Nación, con el objeto de que los em-

(21) C. S. N., t. 68, p. 235 (F. C. C. Argentino v. Provincia de Tucumán).

(21 bis) Confr. C. S. N., sentencia citada en la nota 19; J. Cortés, *Vistas Fiscales*, t. II, ps. 273 y 283.

(22) J. M. Estrada, *Curso de derecho constitucional*, t. III, p. 302.

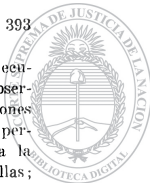


pleados encuentren medios de subsistir en su vejez. Se consigue ésto depositando en ellas ciertas cuotas de sus sueldos; y se comprenden a primera vista las ventajas de una institución que, haciendo innecesarias las jubilaciones, produce idéntico resultado que éstas, sin recargar como ellas al erario público ».

La simple lectura de este inciso revela que no se trata aquí de un poder discrecional del Presidente, que pueda éste ejercer según su sólo y variable arbitrio; « tal vez el temor de los excesos en que pudiera incurrir una sola persona encargada de otorgar favores es lo que ha decidido a los constituyentes argentinos a circunscribir la prerrogativa a límites estrechos, y tan estrechos que no puede considerarse ésta como una atribución del poder ejecutivo, sino como una consecuencia de sus atribuciones ordinarias ²³. La Constitución Nacional confiere al Presidente una facultad definida y limitada, cuyo ejercicio deriva necesariamente de todo un sistema legal determinado por el Congreso: el ejecutivo obra en este caso conforme a las leyes de la Nación.

1495. Por esto fué que el Congreso desde un principio se preocupó de sancionar las leyes respectivas, siendo la ley n° 4349 (septiembre 10 de 1904) la que actualmente rige en esta materia. Ha creado una « Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones », para las siguientes categorías de empleados: funcionarios, empleados y agentes civiles que desempeñen cargos civiles en la administración y cuyas remuneraciones figuren en el presupuesto de gastos de la Nación; directores, empleados del Banco de la Nación y del Hipotecario Nacional; jubilados existentes a la sanción de la ley; magistrados judiciales, ministros de Estado y los que desempeñen cargos electivos, que a esta ley se acojan, siempre que los que pertenezcan a estas dos últimas categorías hayan prestado veinte años de los servicios a que se refiere el inciso 1° de este artículo; el personal de los ferrocarriles de la Nación (art. 2°). La ley declara que los fondos y rentas de esta Caja Nacional son de propiedad de las personas comprendidas por aquélla. Es administrada la Caja por una junta compuesta de un presidente administrador, designado por el poder ejecutivo con acuerdo del senado, y que dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelecto; y de dos vocales, que lo son el presidente de la contaduría nacional y el del crédito público. El presidente administrador puede ser removido en cualquier tiempo a solicitud de la Junta, si observa

(23) Montes de Oca, ob. cit., t. II, p. 355.



mala conducta en el ejercicio de sus funciones, por el poder ejecutivo. Son deberes esenciales de la junta: velar por la fiel observancia de la ley; cuidar que no continúe en el goce de las pensiones o jubilaciones ninguna persona que haya perdido el derecho a percibir las; rendir cuenta trimestralmente de sus operaciones a la contaduría nacional, y publicar igualmente el estado de aquéllas; elevar al ministerio de hacienda, al final de cada ejercicio económico, una memoria completa sobre la situación de la Caja, haciendo notar los inconvenientes que se suscitaren y las modificaciones sugeridas por la práctica; darse un reglamento interno, con aprobación del poder ejecutivo (arts. 5º y 8º). La Junta percibe los fondos que le están asignados por la ley, paga las jubilaciones y pensiones a que la misma se refiere, formula su presupuesto de gastos con aprobación del poder ejecutivo, nombra y remueve el personal a sus órdenes (art. 9º).

Quienes deseen informarse más ampliamente sobre esta materia deben acudir al derecho administrativo, donde corresponde hacer un estudio más especializado de la misma. Claro está que incluyo también en esta referencia lo que concierne a los «retiros», etc.²⁴.

1496. 8º y 9º Ejercicio del patronato nacional, etc. — El Presidente «ejerce los derechos del patronato nacional en la presentación de obispos para las iglesias catedrales, a propuesta en terna del senado» (inc. 8º); y «concede el pase o retiene los decretos de los concilios, las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice con acuerdo de la Suprema Corte, requiriéndose una ley cuando contiene disposiciones generales y permanentes» (inc. 9º). Han sido anteriormente estudiadas estas dos atribuciones del poder ejecutivo en la parte que fué dedicada a explicar el sistema de la Constitución respecto de las relaciones de la Iglesia Católica con el Estado argentino, en cuanto tales atribuciones del Presidente integran y concretan dicho sistema. Remito, pues, al lector a las páginas indicadas en la nota ²⁵.

1497. 10º y 22º Nombramiento de funcionarios y empleados. — El Presidente, dice el inciso 10 del artículo 86, «nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del senado; y por sí sólo nombra y remueve los minis-

(24) Véanse, asimismo, las leyes n° 4870, 5143, 6007, etc., y el comentario al inciso 17 del art. 67, en este volumen.

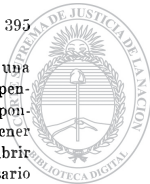
(25) Véase tomo II, ps. 71 y siguientes.



tros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y demás empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución». Este inciso, cuyas fuentes son los ensayos constitucionales argentinos de 1815, 1817, 1819 y 1826. «es tan categórico, dice un autor, que excluye la necesidad de comentarlo». Empero, su sentido auténtico ha sido controvertido en diversas ocasiones. Habiéndolo aprobado sin discusión y por unanimidad el Congreso Constituyente, en la sesión del 29 de abril de 1853, no ha podido evitarse en absoluto toda duda al respecto mediante una fácil referencia a las explicaciones o informes de quienes lo redactaron y sancionaron. No obstante ésto, adviértese, desde luego, que entre nuestro inciso y el que le corresponde en la Constitución norteamericana hay más de una diferencia. Esta última dispone que el Presidente «nombrará por y con el consejo y consentimiento del senado, embajadores y otros ministros públicos, y cónsules, jueces de la Corte Suprema, y todos los otros empleados de los Estados Unidos cuyos nombramientos no estén determinados de otro modo en esta Constitución, y que sean establecidos por ley; pero el Congreso podrá por ley conferir el nombramiento de los tales empleados inferiores, como lo crea conveniente, al Presidente sólo, a las Cortes de justicia, o a los jueces de los departamentos» (art. II, secc. 2ª, cl. 2ª).

1498. Una importante diferencia aparece ante todo: mientras que en la Constitución norteamericana la regla general en materia de nombramientos es que para hacerlos necesita el Presidente del consejo y consentimiento del senado, en la Constitución argentina la regla general es que dicho acuerdo del senado únicamente se establece para determinados casos, vale decir, la facultad casi absoluta del Presidente para nombrar. En virtud, pues, de la cláusula recién transcrita, el Congreso de Estados Unidos ha limitado de varios modos y en diversas ocasiones la facultad presidencial de que aquí nos ocupamos, mas la constitucionalidad de una de esas leyes reglamentarias, la *tenure of office act* (1867), ha sido discutida, como va a verse en seguida.

Apenas entró en vigencia la Constitución federal, en efecto, promoviósse la cuestión de saber si el Presidente tenía la facultad de separar de sus cargos a aquellos funcionarios y empleados que habían sido nombrados con acuerdo del senado, o si era necesaria la adquiescencia expresa de este cuerpo para hacerlo. Hamilton, en *El Federalista*, había opinado que el Presidente no podía remover por sí sólo tales empleados; porque, decía, no había podido ser



la intención de los constituyentes conceder a aquel magistrado una atribución tan vasta y tan peligrosa. Madison, por su parte, pensaba, de otro modo, en virtud de que el Presidente, siendo responsable de sus actos de administración y de gobierno, debía tener subordinados de confianza, y además, porque, pudiendo descubrir en los empleados así nombrados graves deficiencias, era necesario reconocerle la facultad de removerlos. De esta opinión de Madison participaba Marshall, y el senado también la admitió en tiempo de Wáshington.

1499. Pero cuando surgió el gran conflicto de poderes entre el Congreso y el Presidente Johnson, sancionó el primero la mencionada *tenure of office act*, en 1867, cuya intención determinante fué preservar la situación adquirida por numerosos empleados que se habían manifestado contrarios a la política presidencial. Disponía la ley, con ese fin, que el Presidente no podría separar de sus cargos sino con el consentimiento del senado a aquellos empleados que hubieran sido nombrados con acuerdo del mismo, incluyendo a los miembros del gabinete o ministros del ejecutivo, dejándole tan sólo el derecho de suspenderlos durante el receso legislativo. La constitucionalidad de esta ley de 1867, concebida y sancionada en la plenitud de la lucha que sostuvo el Congreso contra Mr. Johnson y como un episodio de ella, fué vivamente controvertida durante mucho tiempo, y aun hoy se critica generalmente el espíritu que la inspiró. En 1869 fué notablemente reformada durante la presidencia del general Grant, y en 1887 abrogada del todo ²⁶.

El Congreso sancionó en 1883 otra ley sobre esta misma materia de los nombramientos para los cargos administrativos. «ley de reforma del servicio civil», según la cual establecióse el sistema

(26) Véase J. Bryce, ob. cit., t. I, p. 103. F. M. Burdick, *The Law of the American Constitution*, 1923, p. 65; dice: «¿Pero es este poder ejercido meramente por la aquiescencia del Congreso, y puede el Congreso reglamentarlo? Se hizo así por las leyes de servicio civil, y su derecho ha sido fuertemente sostenido con el argumento de que el poder de remover no está investido en el Presidente por la Constitución, y sólo puede ser implicado del hecho de que está investido del poder ejecutivo general, o de su deber de cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas, si bien, por lo demás, el Congreso está expresamente autorizado para hacer leyes que sean necesarias y convenientes para poner en ejercicio «todos los poderes investidos por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos o en cualquier departamento o funcionario del mismo». La Corte Suprema no se ha pronunciado acerca de la validez de tal legislación del Congreso».



o procedimiento del concurso para unos treinta y cuatro mil de dichos puestos; con todo, son numerosísimas las designaciones que el Presidente puede hacer por sí solo²⁷.

Menos aún está en completa libertad el Presidente para hacer nombramientos desde que se ha consolidado la práctica que se llama *senatorial courtesy* (cortesía senatorial), y que consiste en que los senadores se han reservado un derecho propio a fin de imponer los candidatos de su agrado para los cargos que han de desempeñarse por completo o parcialmente en sus respectivos distritos congrecionales. Sus colegas de la alta cámara aceptan esas indicaciones de candidatos, y como el hecho se repite sucesivamente y con el mismo objeto, esta práctica se ha llamado así, «cortesía senatorial». «La facultad y el deber (de nombrar empleados) — observa Harrison²⁸ — recaen por la Constitución en el Presidente, pero los nombramientos son hechos «mediante el consejo y con el consentimiento del senado». Parecería que la facultad dada al senado fuese para que tomara en consideración únicamente la competencia, habilidad y carácter de la persona nombrada, pero esto sufre muchas variaciones en la práctica. Algunos senadores prácticamente sostienen el derecho de escoger tanto como el de consentir». Todo esto, dice Harrison, no es más que una costumbre, pero el Presidente se crea algunas dificultades si no la acata.

1500. Volvamos ahora al examen de nuestros textos consti-

(27) La cláusula norteamericana ha sido ampliamente examinada en el caso *Lois P. Myers versus United States*, U. S. 272, 106 y sig.; 71 Law. Ed., 160 y sigs.), resuelto por la Corte Suprema en octubre 25 de 1926. Es ahora el *leading case* en esta materia, y su compulsa es necesaria para tener una información completa en lo que respecta a la facultad ejecutiva de remover los empleados de la administración general. El juez presidente de la Corte, Mr. W. Taft, dió la opinión del tribunal, y el juez Mr. Brandeis expuso una notable disidencia (en la página 278 del citado volumen 71 de la *Lawyers' Edition* se recuerdan por este juez de la Corte varias leyes del Congreso que han limitado el poder presidencial en el sentido de requerirse diversas condiciones para ser nombrado empleado de la administración pública). La decisión de la Corte establece que «el poder ejecutivo investido por la Constitución en el Presidente de los Estados Unidos comprende el de remover sin el consentimiento del senado a funcionarios ejecutivos nombrados por él con ese consentimiento». «El poder de nombrar para un empleo implica el poder de remover». «El Presidente de los Estados Unidos tiene el poder constitucional de remover a un jefe de correos de su empleo sin el consejo y el consentimiento del senado, a menos que el Congreso haya conferido la facultad de nombrarlo a otro departamento que el Presidente».

(28) *Vida constitucional de los Estados Unidos* (trad. esp. de T. E. Obregón, Nueva York, 1919), p. 82.



tucionales. La interpretación del inciso 10° de este artículo 86 no ofrece ordinariamente dificultades²⁹. Estas surgen respecto de los nombramientos que hace el poder ejecutivo durante el receso del senado y para los cuales la Constitución o las leyes pertinentes requieren el acuerdo de dicho cuerpo. El inciso 22 de este mismo artículo ha previsto la contingencia de que sea necesario proveer tales empleos en las referidas circunstancias, diciendo: « El Presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura ». Esta fué la fórmula o redacción que se dió al inciso por la Convención de 1860, conforme con lo propuesto por la Convención del Estado de Buenos Aires; porque el primitivo texto de 1853 era fundamentalmente distinto, como puede verse en seguida, y abarcaba, además, otros casos: « En todos los casos en que según los artículos anteriores — decía el inciso 23 del artículo 83 — debe el poder ejecutivo proceder con acuerdo del senado, podrá, durante el receso de éste, proceder por sí solo, dando

(29) En el caso de Domingo Aguirre, subteniente de administración del ejército nacional, destituido de su cargo por el Presidente de la República en enero de 1923, la Corte Suprema, acerca de esta facultad ejecutiva, dijo (tomo 148, ps. 183 y sigs.): « El artículo 86, inciso 16 de la Constitución confiere a dicho magistrado la atribución de proveer por sí sólo los empleos militares de la Nación, que no sean los de oficiales superiores del ejército y armada, los cuales requieren acuerdo del senado; y aún cuando el precepto recordado no mencione la facultad de remover o destituir ella está implícita y virtualmente comprendida en la atribución de nombrar, por ser una función inherente a este último poder, como lo ha declarado en reiteradas ocasiones la Corte Suprema de los Estados Unidos (177 U. S., 20, 25; 189 U. S., 311 y los fallos allí citados; Willoughby, *On the Constitution*, tomo II, pág. 1181). La facultad de remover los empleados militares es tan eficaz para el ejercicio del comando superior de las fuerzas armadas de que se halla investido el Presidente y para el mantenimiento de la disciplina, como la de proveer empleos y, por otra parte, debe considerársela involucrada en el poder general para remover empleados que le acuerda el inciso 10 del citado artículo 86. No puede decirse que la resolución materia de este juicio sea repugnante al principio constitucional de inviolabilidad de la propiedad, porque aún cuando el grado militar sea una propiedad reviste caracteres propios que distinguen ese derecho de la propiedad común, y se encuentra, además, sometido a las limitaciones establecidas en las mismas leyes militares, a las que debe su origen ».

Al resolver el caso, la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital, en su sentencia confirmada por la Corte, hizo un minucioso e interesante estudio de la cuestión (v. C. S. N., t. cit., ps. 170-183).



cuenta de lo obrado a dicha cámara en la próxima reunión para obtener su aprobación ».

Es interesante conocer los motivos que decidieron a los convencionales porteños a proponer la completa enmienda de este inciso. « He aquí los casos en que el Presidente necesita del acuerdo del senado para proceder — dice el informe de la comisión examinadora ³⁰: 1° Para nombrar los magistrados de la Corte Suprema y demás tribunales federales (art. 83, inc. 5°); 2° para la presentación de obispos (íd., inc. 8°); 3° para nombrar o remover los agentes diplomáticos (íd., inc. 10); 4° para la concesión de los empleos o grados superiores del ejército y armada (íd., inc. 16); 5° para declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior (íd., inc. 19). Todo ésto queda anulado por el inciso 23 del mismo artículo 83. En él se dice que en el receso del senado podrá el Presidente usar por sí solo de las facultades que requieren el acuerdo de aquel cuerpo, dándole cuenta de lo obrado en la próxima reunión; y cómo (según se ha visto ya) con no proponer remociones o nombramientos durante las sesiones del Congreso queda al arbitrio del Presidente proponer obispos, nombrar o destituir agentes diplomáticos, hacer coroneles y generales, instituir jueces, resulta que es ilusoria la garantía del acuerdo previo del senado, pues no cabe facultad deliberada que ejercer respecto de obispos presentados al Papa, o de jefes superiores de la milicia puestos ya en posesión de sus empleos; siendo, por lo tanto, la obligación de dar cuenta de lo hecho una nueva formalidad para cohonestar el abuso, formalidad que, por otra parte, tiene mucho de vejatorio para el senado. Por lo tanto, la comisión propone la reforma de dicho artículo (inciso), redactándolo de manera que sólo se acuerde al Presidente la facultad de proveer las vacantes que ocurran durante el receso por nombramientos en comisión, que expirarán al finalizar la próxima reunión del Congreso ».

1501. Estas críticas que hacía el informe al primitivo texto de 1853 eran perfectamente lógicas y decisivas en el sentido de justificar la reforma. La Constitución de Estados Unidos ha previsto también los casos en que sea conveniente o necesario proveer las vacantes que ocurran durante el receso del senado, pero no en la forma inaceptable en que lo disponía el texto de 1853. El artículo II, sección 2ª, cláusula 3ª de la Constitución estadounidense, en efecto, faculta al Presidente para « llenar todas las vacantes que

(30) Véase *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 1113.



puedan ocurrir durante el receso del senado, otorgando comisiones que expirarán al final de su próxima sesión ». Es fácil advertir, mediante una simple confrontación de los textos, que el norteamericano y el argentino actual son substancialmente idénticos, y esta concordancia de ambas cláusulas facilita en mucho la tarea de quien tiene que explicar nuestra Constitución en este punto.

1502. Significado de dos expresiones técnicas. — ¿Qué significan, pues, las expresiones: *vacantes que ocurran durante su receso*, por una parte, y por otra: *próxima Legislatura*, usadas en nuestro inciso? — Un autor³¹ dice al respecto lo que sigue: « Para que el Presidente pueda ejercer este poder extraordinario es preciso que exista actualmente una vacante; pero no es necesario, sin embargo, que la vacante deba haberse producido durante el receso del senado, es bastante que ella continúe subsistiendo después del aplazamiento (*adjournment*) del senado ». Y en cuanto al sentido que a nuestra cláusula debe atribuírsele, observa Vedia en sus *Comentarios*³²: « Las vacantes que ocurran, dice la Constitución. Se entiende que esa expresión designa las vacantes que provienen de una causa fortuita, como muerte, renuncia, ausencia, etc.; no las que nacen de la voluntad, un designio o intención previa. El Presidente no podría provocar una vacante y decir luego que esa vacante ha ocurrido. No puede hacer el vacío con el objeto de llenarlo ».

La cuestión fué minuciosamente examinada en el senado nacional hace poco tiempo, con motivo del nombramiento en comisión de una junta de vecinos para la administración municipal de la capital. Más adelante referiré el caso. Es oportuno decir ahora que el senado, a raíz de un luminoso informe del doctor Joaquín V. González, representante de La Rioja en la alta cámara, sancionó sin discusión las tres declaraciones que transcribo en seguida, incorporándolas a su reglamento (15 de septiembre de 1917): « 1ª La frase del inciso 22 del artículo 86 de la Constitución, que dice: « y que ocurran durante el receso », debe entenderse que *existan durante su receso*, cuando, por una causa de imposibilidad o de evidente interés público, no hubieren sido provistas constitucionalmente durante el período de sesiones en que las vacantes hubiesen tenido principio. 2ª La situación de « receso » del senado se refiere igualmente al del período ordinario, extraordinario y de prórroga

(31) A. H. Putney, *U. S. Constitutional History and Law*, p. 298, § 182.

(32) *Constitución Argentina*, p. 476, § 517.



de sus sesiones, determinadas las dos últimas por los respectivos decretos o resoluciones de convocatoria o clausura. 3ª El senado no reconocerá como válido ningún nombramiento en comisión que hubiese sido rechazado, a contar desde la fecha en que fuese comunicado al poder ejecutivo, o hecha pública oficialmente la votación negativa ».

Motivó la precedente declaración del senado este caso: Durante el receso parlamentario el poder ejecutivo nombró a varios vecinos de la capital miembros de la comisión municipal, en defecto del concejo deliberante de aquélla, que a la sazón no existía desde principios de 1915. El ejecutivo solicitó acuerdo al senado, por mensaje del 14 de mayo de 1917, para los nombramientos referidos y dicho cuerpo lo negó el 9 de junio. Pocos días después (27 del mismo mes) el ejecutivo insistió en el pedido de acuerdo, volviendo el senado, por su parte, a negarlo, en mérito de las consideraciones aducidas por su comisión especial³³. Los que habían sido objeto de este reiterado rechazo del senado elevaron sus renunciaciones al ejecutivo, pero éste, con fecha 27 de julio del citado año, expidió un decreto requiriéndoles que continuaran prestando sus servicios « hasta el término legal de su mandato », entendiendo aquel poder que la comisión que les había conferido subsistía hasta el fin del período legislativo.

1503. ¿Estuvo encaadrada en la verdadera doctrina constitucional esta actitud del poder ejecutivo, al mantener en sus cargos a funcionarios nombrados « en comisión » durante el receso legislativo y rechazados luego por el senado? — En otras palabras: ¿puede el ejecutivo pretender que los nombramientos « en comisión » subsisten hasta el final del período legislativo a pesar de haber negado el senado el acuerdo correspondiente que le es requerido? Como lo hacía notar el senador González, en la oportunidad recordada, si bien ha habido casos en Estados Unidos en los que los asesores legales del poder ejecutivo se han pronunciado por la afirmativa, « si se observa el desarrollo de la doctrina en los autores norteamericanos, en cuyo país ha nacido tal jurisprudencia, se ve que esa interpretación carece ya de apoyo en los estrados del derecho ». Apoyábase el senador González en la opinión de Watson, tantas veces citado en esta obra, quien dice al respecto: « Si el Presidente puede hacer esto una vez, conservar a un nombrado en el cargo de tal modo, puede hacerlo todas las veces, y así mantener al nom-

(33) *Diario de Sesiones del Senado*, año 1917, n° 12.



brado por él en el empleo, aunque el senado le hubiese negado su confirmación. Esto afecta del todo a las mutuas relaciones que, según la Constitución, existen entre el Presidente y el senado en cuanto a nombramientos, y es prescindir en absoluto de los derechos constitucionales del senado en esta materia. El Presidente puede hacerlo todo en lo concerniente a nombramientos para empleos; pero una vez que ha hecho el nombramiento su poder cesa y el del senado comienza, ya sea con objeto de confirmar, ya con el de rechazar al nombrado. La Constitución tiene en vista la acción *conjunta* del Presidente y del senado en materia de nombramientos ejecutivos; de otra manera nunca ocurriría la necesidad de confirmación por el senado. *El Presidente prácticamente choca contra la cláusula de la Constitución que requiere confirmación por el senado si vuelve a nombrar al rechazado* ³⁴.

Watson, a su vez, apóyase en la alta autoridad del juez Miller, para quien cualquier esfuerzo hecho por el Presidente a objeto de conservar en el empleo a la persona de su predilección, por un nuevo nombramiento, bajo tales circunstancias, es, por lo menos en cuanto a su espíritu, una violación de la Constitución ³⁵.

1504. Mi opinión es, pues, que el Presidente no puede volver a nombrar para ese empleo de la administración nacional a la misma persona que ha sido rechazada por el senado cuando se requirió su acuerdo para confirmarlo en el cargo; y que la Constitución, en el inciso 22 del artículo 86, al decir que los nombramientos en comisión «expirarán al fin de la próxima Legislatura», prevé solamente el caso de que el senado no se pronuncie negativa y *expresamente* antes de concluir su período (ordinario, de prórroga o extraordinario) de sesiones. Si el senado niega el acuerdo solicitado por el ejecutivo, el nombramiento «en comisión» caduca en el día mismo del rechazo, y el propuesto debe abandonar inmediatamente el cargo.

1505. 11ª y 12ª **Apertura, prórroga y convocatoria extraordinaria del Congreso.**—Según el inciso 11º del artículo 86, el Presidente de la República 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

(34) Watson, ob. y ed. cit., vol. II, p. 996.

(35) *Lectures on the Constitution* (Nueva York, 1893), p. 12.



y convenientes. El inciso 12° facúltalo para prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso, o convocarlo a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera. Ya he explicado y comentado estos dos incisos en otro lugar ³⁶.

1506. 14° Relaciones exteriores y tratados internacionales. —

El Presidente « 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 » (inc. 14°). Concuerta este inciso con el 19° del artículo 67, que es un complemento y limitación a la vez: corresponde al Congreso... « Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica » ³⁷. El inciso 10° del artículo 86, por otra parte, contribuye a determinar y a especificar el papel del Presidente en lo que al manejo de las relaciones exteriores de la Nación concierne, al decir que aquél « nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del senado... y por sí sólo nombra y remueve... los agentes consulares ».

Fueron sancionados estos proyectos por el Congreso del 53 en las sesiones del 28 y 29 de abril. La concordancia que siempre hubo entre nuestros diversos ensayos constitucionales a este respecto fué una razón decisiva, sin duda, para que no fuera discutida en el seno de aquel memorable Congreso la doctrina que inspira a dichos incisos. Según estos antecedentes nacionales, en efecto, el ejecutivo sería el encargado de manejar las relaciones exteriores del país, como que no era posible entonces, ni lo ha sido nunca, confiar esa función al legislativo, ni mucho menos al otro poder. La Constitución de Estados Unidos sirvió de modelo en esta materia, y su influencia se destaca especialmente en nuestras constituciones de 1819 y de 1826. La de 1819 disponía: el ejecutivo « puede, con parecer y consentimiento de dos terceras partes de senadores presentes, en número constitucional, celebrar y concluir tratados con las naciones extranjeras, salvo el caso de enajenación o desmembración de alguna parte del territorio, en que deberá exigirse el

(36) Véase t. II, ps. 466-474.

(37) El art. 31 de la Constitución, en lo relativo a la supremacía de los tratados internacionales, ha sido ya explicado, en el tomo I, ps. 492 y siguientes de esta obra. Las referidas páginas completan los comentarios que hago aquí.

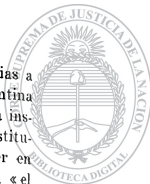


consentimiento de dos tercios de la cámara de representantes» (art. 83). La de 1826 reproducía la doctrina norteamericana, con la modificación que contenía la de 1819, y otra más, tendiente a dar mayor intervención a la cámara de diputados: el Presidente de la República — decía el artículo 89 — «hace los tratados de paz, amistad y alianza, comercio y cualesquiera otros; pero no puede ratificarlos sin la aprobación y consentimiento del senado. En el caso de que se estipule la cesión de alguna parte del territorio o cualquier género de gravámenes pecuniarios sobre la Nación, será con el consentimiento de ambas cámaras y con las dos terceras partes de votos».

1507. La Constitución estadounidense pone en manos del Presidente la gestión de las relaciones internacionales: él recibe los embajadores y demás ministros públicos acreditados por las potencias; con el consejo y consentimiento del senado nombra embajadores, otros ministros públicos y cónsules; del mismo modo podrá hacer tratados. «con tal de que concurren dos terceras partes de senadores presentes» (art. II, secc. 2ª, cl. 2ª). Los tratados, una vez que han sido aprobados debidamente, forman parte de «la Suprema Ley de la tierra» (art. VI, cl. 2ª), como la Constitución y las leyes dictadas por el Congreso en su consecuencia.

Veamos ahora cuáles son los fundamentos que abonan la doctrina de estos preceptos, es decir, cuáles han sido los motivos que decidieron a los constituyentes a confiar al poder ejecutivo el encargo de dirigir las relaciones exteriores. Explicábalos Alejandro Hamilton en *El Federalista* (nº 75), refiriéndose particularmente a la celebración de los tratados internacionales: «El conocimiento seguro y extenso de la política exterior, una firme y sistemática adhesión a las mismas miras, una consideración delicada y uniforme al carácter nacional, la decisión, *el secreto* y la pronta expedición, son incompatibles con la índole de un cuerpo variable y numeroso. La complicación misma de los asuntos, introduciendo la necesidad de la concurrencia de tantos cuerpos diferentes, proporcionaría por sí misma una objeción sólida». Estas razones aducidas por Hamilton en el precedente pasaje, están en consonancia con las que otro autor de *El Federalista*, John Jay, aducía en el nº 64 de dichos comentarios a la Constitución de 1789, y que fueron transcritos en otro lugar de la presente obra (v. tomo II, § 933).

Debe admitirse, pues, que el poder ejecutivo, considerado justamente por los que elaboraron la Constitución norteamericana como el mejor capacitado para dirigir las relaciones exteriores, ha recibido



este encargo con la plenitud de atribuciones que sean necesarias a ese fin. Y tanto más cierto es ésto en la Constitución argentina cuanto que entre nosotros el referido poder ocupa en el sistema institucional una posición más destacada que su similar en la Constitución de Estados Unidos. Así, cuando se da el caso de poner en ejercicio la facultad enunciada en el inciso 14 del artículo 86, «el Presidente es absoluto y discrecional durante la preparación de los tratados, sin que el Congreso pueda rever o reexaminar los actos o las personas que en ellos intervienen, sino cuando llega el momento de ejercer su poder de aprobación o rechazo. Cuando un tratado es aprobado por el Congreso y se hace ley de la Nación, los tribunales de justicia no tienen atribución para verificar la autoridad de las personas que los suscribieron, porque son cuestiones políticas ajenas a su ministerio, y deben limitarse a la interpretación y aplicación de sus cláusulas»³⁸.

1508. Sin embargo, en el ejercicio de esta facultad exclusiva para negociar tratados con las potencias extranjeras, deberá el Presidente propender a que ellos estén «conformes con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución» (art. 27); de no hacerlo así la gestión diplomática estaría destinada a fracasar, ya porque fuera posteriormente repudiado el tratado por el Congreso, ya porque más tarde la Corte Suprema lo declarara inconstitucional. Salvo esta condición de que el Presidente propenda a que los tratados que negocie estén conformes con dichos principios de derecho público, el poder de que me ocupo es, no sólo exclusivo, sino también completo, y comprende todos aquellos objetos aludidos en el inciso constitucional (paz, comercio, navegación, alianza, límites, neutralidad y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras). El poder está acordado por la Constitución en términos generales, y, por consiguiente, fué establecido para incluir todas aquellas materias que, en el ordinario intercambio de los pueblos, han sido generalmente objetos de negociaciones, y que sean consistentes con la naturaleza de nuestras instituciones y la distribución de los poderes que se ha hecho por la Constitución entre el gobierno general y los gobiernos de los estados³⁹.

En cuanto a la incumbencia que la Constitución atribuye al Congreso en lo concerniente a la celebración de pactos internacio-

(38) J. V. González, *Manual*, etc., p. 532, § 558; Montes de Oca, *Cuestión de Derecho Constitucional*, p. 87.

(39) Holmes v. Jennison, 14 Petters 540; U. S. v. Gallons, 93 U. S., 188.



nales, nótese que es la de *aprobar* o *desechar* los que el ejecutivo somete a su consideración. « El Parlamento recibe la obra terminada y la aprueba o la desaprueba. Las enmiendas, por otra parte, ni se conciben siquiera, desde que, a ser legítimas, habría que desestimar la opinión de la potencia con que se trata » ⁴⁰. Toda modificación que intentara introducir el Congreso en un tratado concluido por el poder ejecutivo implicaría una nueva negociación diplomática, y, naturalmente, un nuevo tratado. La Constitución no contempla tales modificaciones, pues habla de tratados « concluidos » en los dos incisos que se refieren a este punto.

1509. Una cuestión interesante en esta materia es la siguiente: ¿ puede el Presidente de la República proceder a denunciar un tratado sin autorización del Congreso, cuando la denuncia de ese tratado, por disconformidad de una de las partes respecto de su subsistencia, está prevista en el mismo, o cuando no lo está si es el caso de un convenio *sine die*? Opina afirmativamente Huneeus, quien dice que si el Presidente entiende que el tratado no debe prorrogarse « la prórroga no puede tener lugar constitucionalmente, aun cuando el Congreso quiera lo contrario ». Esta voluntad del Presidente adversa a la prórroga es, según Huneeus, lo que significa el desahucio dado por el ejecutivo, sin el acuerdo del Congreso en los casos mencionados ⁴¹. Piensa lo contrario Agustín de Vedia, sosteniendo que « si la denuncia de los tratados no figura en las atribuciones del Congreso, tampoco ha sido dada especialmente al poder ejecutivo. El Congreso, en cambio, tiene no sólo los poderes enumerados o expresos, sino los que son necesarios o convenientes para poner en ejercicio los primeros... Cuando el tratado es permanente, tienen igual o mayor aplicación las consideraciones que preceden » ⁴².

Esta tesis es la que encuadra mejor en nuestro sistema constitucional, no precisamente por el argumento que aduce el señor Vedia, sino porque el artículo 31 de la ley suprema equipara los tratados internacionales a las leyes ordinarias, y si éstas no pueden ser dejadas sin efecto por la exclusiva voluntad del Presidente, tampoco puede hacerlo respecto de aquéllos. Si le ha sido dado vigor legal al tratado mediante la concordancia de voluntades entre el ejecutivo y el Congreso (art. 67, inc. 19), ninguno de estos dos poderes puede quitárselo por sí sólo.

(40) Montes de Oca, ob. cit., p. 102.

(41) *La Constitución ante el Congreso*, t. II, p. 132.

(42) *Constitución Argentina*, p. 461, § 501.



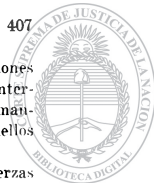
1510. 15ª, 16ª, 17ª y 18ª — **Poderes de guerra.** — Designanse con estas palabras las atribuciones constitucionales que corresponden al Presidente de la República como jefe superior del ejército y de la armada nacionales y encargado de velar por la seguridad e integridad del país respecto de las naciones. Según el inciso 15 del artículo 86, es «comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Nación», y en este carácter «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 sólo en el campo de batalla» (inc. 16). «Dispone de las fuerzas militares, marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación» (inc. 17). «Declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias con autorización y aprobación del Congreso» (inc. 18).

Todos estos incisos fueron «aprobados por unanimidad» en la sesión del 29 de abril de 1853 por el Congreso Constituyente⁴³.

1511. La Constitución norteamericana, de cuyo artículo II, sección 2ª, ha sido tomado el inciso 15 (art. 86) antes transcrito, dispone que «el Presidente será comandante en jefe del ejército de los Estados Unidos, y de la milicia de los Estados Unidos cuando ésta sea llamada al servicio efectivo (*actual*) de los Estados Unidos. Refiriéndose Hamilton al consenso universal en cuanto a poner en manos del jefe del Estado el comando de las fuerzas militares, observa que, «de todos los cuidados o atenciones del gobierno, la dirección de la guerra exige más especialmente todavía aquellas condiciones que distinguen el poder de una sola persona. La dirección de la guerra — agregaba — implica la dirección de la fuerza común, y la facultad de dirigirla y emplearla forma una parte usual y esencial en la definición de la autoridad ejecutiva»⁴⁴. Para el criterio de Hamilton, que en este punto no es sino el propio criterio de los constituyentes, la conveniencia de confiar al Presidente el comando superior de las fuerzas armadas es de tal evidencia que no es necesario esforzarse en demostrarla. Por eso fué que los autores de nuestra Constitución copiaron el precepto de la norteamericana que concentra en dicho funcionario, como acaba de verse, todos los resortes necesarios para poner en ejercicio la mencionada facultad. Este poder del Presidente como comandante en jefe, aunque no está definido por la Constitución, está limitado por las leyes y los

(43) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 349.

(44) *The Federalist*, n° 74.



usos de las naciones ⁴⁵. Pero si aquél ultrapasa las atribuciones correspondientes a su cargo según los principios del derecho internacional o las leyes del Congreso, cuando da órdenes como comandante en jefe, éstas no pueden invocarse como defensas por aquellos que las ejecutaron ⁴⁶.

1512. No está obligado a colocarse al frente de las fuerzas armadas de la Nación en caso de guerra, ni sería provechoso que lo hiciera cuando no estuviese técnica y prácticamente preparado para ello. La Constitución de 1826, queriendo precisamente evitar el grave peligro de que asumiese la dirección de las fuerzas armadas un Presidente no capacitado al efecto, disponía que no podría « mandar en persona al ejército sin especial permiso del Congreso, con el sufragio de las dos terceras partes de cada cámara » (art. 86); y la Constitución chilena requería, para ese caso, el acuerdo del senado, y en su receso el de la « comisión conservadora » (art. 82 (73), inc. 17). Como bien dice Huneeus ⁴⁷, « suponiendo que el Presidente fuera a la vez Jefe superior en el ejército o en la armada, lo que era corriente cuando se dictó la Constitución, sus servicios como primer magistrado de la Nación pueden ser más necesarios que los que pudiera prestar como general o almirante. Para la calificación de esta necesidad la Constitución no ha querido fiar únicamente en el juicio del mismo Presidente, y por eso le ha impuesto la traba de proceder con el acuerdo del senado o de la comisión conservadora ».

Según nuestra Constitución, lo mismo que por la norteamericana, queda librado al solo arbitrio del Presidente el ponerse al frente del ejército nacional en campaña, y así lo hizo el general Mitre, cuando la guerra con el Paraguay, en carácter, además de comandante de las fuerzas aliadas. No ha ocurrido otro caso análogo entre nosotros.

1513. En los llamados « poderes de guerra » del Presidente está comprendido el de proclamar la *ley marcial* en los lugares donde se efectúan operaciones bélicas. De tal materia me he ocupado ya en otra parte de esta obra ⁴⁸, quedándome muy poco que agregar a su respecto. Es obvio, como lo hace notar Whiting ⁴⁹ que los ob-

(45) *Ex parte* Milligan, 4 Wall. 2.

(46) *Liffle v. Barreme*, 2 Cranch, 170; *Otis v. Bacon*, 2 Cranch. 599; véase Putney, *ob. cit.*, p. 287.

(47) Obra citada, t. II, p. 118.

(48) Véase t. II, ps. 310 y siguientes.

(49) *Poderes de guerra bajo la Constitución de los Estados Unidos* (trad. esp. de A. Rawson, Bs. Aires, 1869), ps. 214 y 234.



jetos con que se hace la guerra puedan y deban ser cumplidos. « Si es justificable el empezar y continuar la guerra, dice este autor, es justificable también extender las operaciones de la guerra hasta que se haya alcanzado por completo el fin con que fué comenzada, por el uso de todos los medios empleados de acuerdo con las reglas de los beligerantes civilizados... El comandante en jefe es responsable por la dirección de la guerra... La naturaleza de la dificultad que debe salvarse y el objeto que se trata de lograr da la verdadera medida y límite de los poderes militares... Aunque el imperio del poder militar es extenso, tiene sus límites definidos, dentro de los cuales es supremo. El inutiliza las leyes municipales (civiles) y todas las instituciones y relaciones domésticas que impidan o dificulten su dominio completo. El reina sin control alguno hasta tanto que su obra legítima ha sido ejecutada; pero entonces deposita su espada chorreante a los pies de la justicia, cuyas injurias ha vengado ».

He aquí, pues, algunos conceptos primordiales, enunciados con toda exactitud por el autor citado, para establecer el fundamento lógico y la necesaria limitación de los poderes de guerra del Presidente, como comandante en jefe de las fuerzas nacionales, y para explicar el imperio excepcional y transitorio de la ley marcial.

1514. En cuanto a la facultad del Presidente para proveer 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 (inc. 16 del art. 86), no es preciso abundar en prolijas explicaciones. La Constitución ha querido así imposibilitar que el Presidente refuerce su posición predominante en el gobierno nacional otorgando por su voluntad exclusiva los más altos grados militares a sus favoritos, formándose toda una guardia pretoriana de oficiales superiores, y por ello es que se requiere el acuerdo previo del senado, con objeto de que haya más reflexión y más justicia en aquellos nombramientos. « Oficiales superiores » son desde coronel arriba en el ejército, y desde capitán de navío en la armada.— Todos los demás grados, hasta teniente coronel y teniente de navío, respectivamente, puede concederlos el Presidente por sí solo.

La excepción a que se refiere la parte final del inciso es justa y conveniente. El haber intervenido con eficacia, acaso con brillo, en una función de guerra, es muy fundada causa para que el ascenso merecido no se subordine al procedimiento ordinario, y es



a la vez un premio al valor o a la pericia que estimula a todos para distinguirse en el cumplimiento de sus deberes militares.

1515. Algo más detenidamente es preciso comentar el inciso 17: el Presidente « dispone de las fuerzas militares, marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación ». Concuera este inciso con el 23 del artículo 67, donde se dispone que corresponde al Congreso « fijar la fuerza de línea de tierra y de mar en tiempos de paz y de guerra, y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos ». Debe recordarse, además, el inciso 24 del mismo artículo 67, en cuanto autoriza al Congreso para « disponer la organización, armamento y disciplina de las milicias, y la administración y gobierno de la parte de ellas que estuviese empleada en servicio de la Nación », etc., porque llegado este caso (cuando las milicias están empleadas en servicio de la Nación), el Presidente es también su jefe superior, y lo mismo que respecto de la fuerza de línea puede disponer de ellas y distribuirlas según su propio criterio. Fuera de este caso las milicias tienen por jefes ordinarios a los gobernadores de las provincias a que corresponden, quienes nombran y remueven todos sus oficiales (Const., art. 67, inc. 24 y art. 104; véanse, p. ej., Const. de B. Aires, art. 141, inc. 10, 11, 12 y 13; Mendoza, art. 84, inc. 12, 13 y 14; Corrientes, art. 151, inc. 18 y 19; etc., etc.).

Si bien no han sido discutidos los fundamentos que sustentan esta facultad del Presidente según la doctrina constitucional, el uso que ha hecho de ella ha ocasionado muchas veces acaloradas controversias, y hasta se ha sostenido en alguna oportunidad que el Congreso puede controlarlo. Refiriéndose a esta cuestión, decía el senador Oroño en 1873: « El mando del ejército es, sin duda, la más alta función del poder ejecutivo, y es la más alta función porque, precisamente, es la más peligrosa, pues así como el mando del ejército conferido al Presidente de la República, limitado o circunscripto a las disposiciones de la Constitución, puede ser altamente provechoso para el país, puede ser también bastante para destruir o minar por su base todos los fundamentos de la Constitución, que son el respeto y la garantía que ha consagrado en favor de los estados federales la ley suprema de la Nación... Y el senador Araoz, por su parte, argüía en el mismo año: « No es el poder ejecutivo árbitro, como se ha pretendido sostener, de las necesidades de la Nación (art. 86, inc. 17, últ. pte.). El Congreso es quien juzga de esas necesidades, y con la verdad por delante dice al poder ejecutivo: « no puede ir más allá », si fuese necesario ».



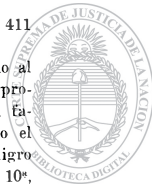
1516. El doctor Montes de Oca observa acertadamente que « se ha notado muchas veces que el ejercicio de esta atribución conduce hasta situar las fuerzas en los parajes donde no son necesarias con fines estratégicos, para defender gobiernos huérfanos de opinión o para atacar gobernantes sustentados por el pueblo de la localidad ». Pero agrega que « no es posible dejar a los parlamentos la facultad de discutir este punto, porque, aún cuando se lo resuelva en sesión secreta, los motivos de la ubicación de las fuerzas podrán trascender, salvando las paredes de su recinto; además, no es posible dejársela, porque con las discusiones que puedan seguir a la proposición de una medida semejante, no se llega jamás a resultados perentorios y eficientes, como los reclaman las necesidades del país »²⁰. Esta es la conclusión que fluye del texto constitucional y de los propósitos que tiene en mira asegurar. No es la que comentamos una facultad cuyo ejercicio pueda ser restringido por el Congreso en cuanto a la distribución de las fuerzas marítimas y terrestres. Si el Presidente abusa de su poder e incurre en responsabilidad ante el Congreso éste puede hacerla efectiva.

1517. El inciso 18 del artículo que analizamos dispone que el Presidente « declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias con autorización y aprobación del Congreso ». Complementan a este inciso los que en el artículo 67 tienen los números 21 y 22, el primero de los cuales dispone que corresponde al Congreso « autorizar al poder ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz »; y el otro que le incumbe « conceder patentes de corso y de represalias, y establecer reglamentos para las presas ». La sanción de todos estos incisos por el Congreso Constituyente del 53 no tuvo dificultad alguna, pues están abonados por principios de derecho público universalmente admitidos.

1518. Los textos correspondientes a éstos en la Constitución norteamericana son un tanto distintos, como lo revela una sucinta confrontación. Según el artículo II, sección 8ª, cláusula 11ª, al Congreso pertenece el poder de « declarar la guerra, conceder cartas de corso y de represalias y dictar reglas concernientes a las presas que se hagan en tierra o en el mar »; y en cuanto a la celebración de la paz por medio de tratados, eso corresponde, como ya lo hemos visto, al Presidente con el consejo y consentimiento del senado (2/3 de los senadores presentes, art. II, secc. 2ª, cl. 2ª).

Por lo demás, ambas constituciones concuerdan en cuanto a la

(50) Obra citada, t. II, p. 367; confr. González, *Manual*, p. 595, § 560.



exclusividad de este poder de declarar la guerra como delegado al gobierno federal, porque ni a los estados americanos ni a las provincias argentinas les es permitido ejercerlo, y se les niega la facultad de levantar ejércitos o armar buques de guerra, salvo el caso de invasión exterior o de hallarse en tan inminente peligro que no admita dilación (Const. de Estados Unidos, art. I, secc. 10ª, cl. 3ª; Const. Argentina, art. 108).

Comentando la cláusula norteamericana, dice Pomeroy ⁵¹: « El Congreso tiene el poder para declarar la guerra; ¿significa ésto que no puede haber un estado propiamente de guerra hasta que el Congreso lo ha establecido, por una ley? ¿Si una Nación extranjera nos hiciera la guerra durante el receso del Congreso, estarían atadas las manos del gobierno hasta que este cuerpo pudiera reunirse? Si ésto fuera cierto estaríamos a merced de cualquier Nación poderosa y ambiciosa. No es cuestionable, ni puede serlo, que el Congreso pueda declarar que existe un estado de guerra iniciado por la acción de un enemigo antes de tal declaración, y que surgen desde entonces todos los derechos, nacionales e internacionales, de los beligerantes. Este fué el modo de proceder adoptado cuando la guerra con Méjico » ⁵².

O como observa otro autor, la Constitución reserva al Congreso la facultad de declarar una guerra *ofensiva*, vale decir, iniciarla o comenzarla; pero está implicada y legitimada a la vez la facultad del Presidente para afrontar una guerra *defensiva*, en cuyo supuesto el Congreso declarará « la existencia del estado de guerra ».

1519. De los términos en que está concebido nuestro inciso se deduce que es el Presidente quien *declara* la guerra « con autorización y aprobación del Congreso », y así se ha entendido por este cuerpo y por el poder ejecutivo en la única oportunidad que hasta ahora se ha presentado para aplicar la cláusula constitucional referida. El 9 de mayo de 1865, en efecto, el Congreso sancionó una ley por la que establecía lo siguiente: « Art. 1º Queda autorizado el poder ejecutivo nacional para declarar la guerra al gobierno del Paraguay. Art. 2º Comuníquese al poder ejecutivo ». El mismo día el Presidente Mitre expidió el decreto respectivo, suscripto por todos los ministros, donde *declaraba*: « 1º Que en virtud de los actos alevosos, criminales y hostiles designados y comprobados,

(51) *An Introduction to the Constitutional Law* (1888), p. 372, § 444.

(52) Análogo fué el caso de la guerra con España en 1898.



la República Argentina está en guerra con el gobierno del Paraguay », etc. Pero la guerra ya había sido anteriormente iniciada por el gobierno paraguayo, cuyas fuerzas armadas habían atacado a buques y puertos argentinos e invadido la Provincia de Corrientes, ocupando su capital y una parte de su territorio. — Por su parte, el Presidente Mitre había tomado numerosas disposiciones para preparar la defensa nacional, propias del estado de guerra. El 16 de abril expidió un decreto poniendo a toda la República en estado de sitio, « por hallarse en guerra ». Organizáronse batallones; fueron bloqueados todos los puertos del litoral paraguayo; decretóse el embargo de los bienes pertenecientes al país enemigo existentes en poder de su representante comercial en Buenos Aires; y concertóse el tratado de la triple alianza (1º de mayo), consagrando la unión del Brasil, del Uruguay y de la República Argentina, « en alianza ofensiva y defensiva, en la guerra promovida por el gobierno del Paraguay ». Todo esto se había hecho por el ejecutivo antes de que el Congreso sancionara la ley más arriba transcrita; y no puede aquel poder obrar de otro modo cuando se da el caso de defender el honor y la seguridad de la Nación. « La aprobación *previa* del Congreso significa que no sería constitucional que el Presidente de la República declarara la guerra a una Nación extranjera y sometiera después al Congreso la declaración ya verificada »⁽⁵³⁾.

1520. La facultad de conceder patentes de corso y cartas de represalias reside originariamente en el Congreso, como lo comprueba el inciso 22 del artículo 67; el Presidente las acuerda en virtud de la autorización y aprobación de aquel cuerpo (inc. 18 del art. 86). Está esa facultad comprendida en el poder de hacer la guerra, lo mismo que la de establecer reglamentos para las presas, que es exclusiva del Congreso; « no obstante — dice Story⁵⁴ — la conceción expresa del poder de dar patentes de corso y de represalia deriva del poder de declarar la guerra, porque es un estado de guerra incompleto, que puede degenerar en una declaración de guerra formal, si no se obtiene satisfacción o si las represalias toman cierta extensión ».

Es oportuno hacer constar que la República Argentina se adhirió al tratado de París de 1856, que prohíbe el corso (llamado por algunos « piratería legal »). La facultad de conceder patentes

(53) Huneeus, ob. cit., t. II, p. 120.

(54) Obra citada, t. II, p. 126, § 575.



de curso está, pues, abrogada de hecho por nuestra adhesión a dicho tratado internacional⁵⁵.

1521. 19* **Atribuciones del Presidente respecto del estado de sitio.** — He comentado el inciso 19 del artículo 86 en otra parte de esta obra, al estudiar todo lo que concierne al estado de sitio. Remito, pues, al lector, a ese lugar⁵⁶.

1522. 20* « **Puede pedir informes** a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, y ellos están obligados a darlos », dispone el inciso 20. No era estrictamente necesario decirlo, porque ya el inciso 1° de este artículo establece que el Presidente « tiene a su cargo la administración general del país », lo cual implica obviamente que puede valerse no sólo de los informes de funcionarios y empleados que le están subordinados sino también de otros medios y procedimientos conducentes al mejor desempeño de ese cometido. Tal vez a los constituyentes les pareció oportuno acentuar más concretamente uno de los derechos que señalan la jerarquía superior que ocupa el Presidente respecto de la administración nacional, y por eso prescribieron la obligación correlativa de dichos jefes y empleados; pero aunque esta cláusula no existiera nada impediría al Presidente conseguir con facilidad lo que ella se propone.

La Constitución norteamericana, de donde fué tomado nuestro inciso, dice: « el Presidente... puede pedir la opinión escrita de los principales empleados de cada uno de los departamentos ejecutivos, sobre cualquier asunto relativo a los deberes de sus empleos respectivos » (art. II, secc. 2ª, cl. 1ª). Es justificable la existencia de esta cláusula en aquella Constitución, porque, según se ha visto anteriormente, el Congreso puede, conforme a un precepto expreso de la misma (art. y secc. citados, cl. 2ª), limitar y aún restringir las facultades del Presidente para nombrar empleados y removerlos de sus cargos. En nuestro sistema, « donde todos los empleados deben a sus jefes la obediencia que deriva de sus funciones, no cabe dudar de que deben darse al Presidente todos los informes y datos que necesite; si no lo hacen, la destitución es una medida de que puede hacer uso inmediatamente »⁵⁷,

(55) Algunos antecedentes nacionales sobre esta cuestión pueden consultarse en Ag. de Vedia, ob. cit., p. 342.

(56) Véase t. II, ps. 300 y siguientes.

(57) Montes de Oca, ob. cit., t. II, p. 369.

1523. 21ª « 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 del servicio público ». Im- puesto por razones de circunstancias en 1853, mejor dicho, por razones de orden puramente personal, provenientes de la candidatura del general Urquiza a la presidencia en aquella época, este inciso donde menos debió estar es entre las atribuciones del poder ejecutivo. No es una atribución del Presidente, sino tan luego la negación de una facultad que debería tener, según muchos lo sostienen con argumentos decisivos. Concuerda esta cláusula con otra que contiene el artículo 75, a cuyo comentario remito al lector.





Organización y funciones del Poder Judicial

1524. **Naturaleza e importancia del poder judicial federal.** — « Si el poder de juzgar estuviera unido con el legislativo la vida y la libertad de los súbditos veríanse expuestas a una acción arbitraria, porque *el juez* sería entonces *el legislador*. Reunido al ejecutivo, el juez podría proceder con toda la violencia de un opresor ». He aquí una máxima política de Montesquieu que sirvió a los autores de la Constitución norteamericana para idear la organización del poder judicial federal sobre bases hasta entonces poco conocidas. Quisieron ellos crear un poder independiente y supremo dentro de la esfera de acción que le determinaban, y para lograr ese objetivo primordial ningún punto de partida mejor podían adoptar que el sugerido por el famoso publicista en su clásica obra sobre *El espíritu de las leyes* en el párrafo pretranscripto. Pero no faltaban antecedentes en los Estados Unidos del sistema judicial que sancionó la Convención de Filadelfia. Hablando sobre este asunto en *El Federalista*, decía Hamilton¹: « Estas consideraciones nos enseñan a aplaudir la prudencia de los estados que han encomendado el poder judicial, en último resorte, no a una parte de la Legislatura, sino a un cuerpo separado e independiente. Al contrario de la suposición de los que han presentado el plan de la Convención a este respecto como nuevo y sin precedente, él no es más que una copia de las constituciones de Nueva Hampshire, Massachusetts, Pensylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte y Georgia; y la preferencia que ha dado a estos modelos es altamente recomendable ».

1525. La verdadera originalidad de los convencionales de 1787 consistió en asignar a la justicia federal la posición constitucional y la naturaleza que la caracterizan. Una y otra cosa fueron admirablemente explicadas por el reputado *chief justice* Taney en una inte-

(1) Número 81; véase Watson, ob. y ed. cit., vol. II, ps. 1061 y sig.



resante sentencia de la Corte Suprema²: « El lenguaje de la Constitución, por el cual son concedidos estos poderes (al gobierno federal) — decía Taney — es bastante claro como para evitar dudas o comentarios. Ella declara que « esta Constitución y las leyes que se hagan en su consecuencia y todos los tratados hechos o que sean hechos bajo la autoridad de los Estados Unidos serán *la suprema ley de la tierra*, y los jueces en cada Estado estarán obligados por ella, no obstante cualquiera disposición en contrario de la Constitución o de las leyes de cualquier Estado ». Pero la supremacía así conferida a este gobierno no podría ser pacíficamente mantenida a no ser que también se invistiera de ella a un poder judicial, del mismo modo eminente en autoridad para ponerla en función; porque si ese poder se dejara a las cortes de justicia de los diversos estados resultarían inevitablemente conflictos entre sus múltiples decisiones, pues no puede esperarse que los tribunales locales estén siempre exentos de las influencias de que antes hemos hablado »... « El poder judicial fué justamente considerado como indispensable, no sólo para mantener la supremacía de las leyes de los Estados Unidos, sino también para resguardar a los estados de toda usurpación de sus derechos reservados que pudiera cometer el gobierno general. Y como la Constitución es la ley suprema y fundamental, si aparece que una ley del Congreso no ha sido sancionada en su consecuencia y dentro de los límites trazados al gobierno federal, es deber de las cortes de los Estados Unidos el declarar su nulidad e inconstitucionalidad. El poder judicial que se ha establecido no está circunscripto a la aplicación de las leyes dictadas en consecuencia de la Constitución, ni tan sólo a la interpretación de tales leyes, sino que, por los mismos términos de su concesión, la Constitución misma está bajo su examen cuando una ley del Congreso se lleva ante él y es su deber declarar la ley nula y negar su ejecución si no ha sido hecha en consecuencia de los poderes legislativos que a aquel cuerpo se han referido ».

1526. La experiencia recogida durante la época de la Confederación fué una razón decisiva para que los convencionales de Filadelfia se propusieran establecer un poder judicial independiente y supremo, como parte integrante del régimen político que fundaban. Los « Artículos de Confederación y Unión perpetua », de 1781, facultaban al Congreso para crear tribunales que decidieran los casos de piratería y felonía cometidos en alta mar y apelaciones en

(2) Ableman v. Booth, 21 Howard, 518 y sigs.



casos de presas marítimas; y el Congreso mismo era Corte de apelación en las cuestiones sobre fronteras, jurisdicción y otros asuntos entre los estados. Pero nada podía conseguirse con esas bases tan ficticias. Un tribunal de Pensylvania rehusó a reconocer la competencia federal para conocer en apelación en un caso de presa marítima; y a veces el mismo Congreso ordenaba que ciertos casos federales se ventilaran ante los tribunales de los estados. « La Confederación — observa Harrison³ — no tenía tribunal autorizado para interpretar y hacer efectivas las leyes del Congreso o para castigar más delitos que los de felonía en alta mar. Hamilton consideró ésto como el principal defecto del régimen confederado ».

Cuando fué establecido, pues, el poder judicial por la Constitución de 1789, los hombres eminentes que fueron llamados al gobierno pusieron sus más elevados propósitos al servicio de la idea fundamental que había determinado su creación. Wáshington escribía al presidente y demás miembros de la Corte Suprema, con fecha 3 de abril de 1790: « He estado persuadido siempre de que la estabilidad y el éxito del gobierno nacional, y, consecuentemente, la felicidad del pueblo de los Estados Unidos, dependerían, en gran parte, de la interpretación de las leyes. En mi opinión, por lo tanto, es muy importante que el sistema judicial sea no sólo independiente en sus funciones, sino lo más perfecto posible en su formación »⁴. Y cuando entregó a John Jay su nombramiento de primer presidente de la Corte Suprema, díjole Wáshington: « Me da especial placer el dirigirme a vos como la cabeza de ese gran departamento, que debe ser considerado como la llave de nuestro edificio político ».

1527. Para comprender con toda exactitud la naturaleza y al mismo tiempo la importancia del poder judicial federal, nada mejor que leer los textos de la Constitución americana que lo establecen y que señalan sus atribuciones. El artículo III, sección 1ª, prescribe: « El poder judicial de los Estados Unidos será investido en una Suprema Corte y en aquellas cortes inferiores que el Congreso ordene y establezca de tiempo en tiempo. Los jueces, tanto de la Suprema Corte como de las inferiores, conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios, en tiempos establecidos, una compensación, la que no podrá

(3) *Vida Constitucional de los Estados Unidos*, cit., p. 230; véase B. A. Hinsdale, *The American Government* (4ª), p. 292.

(4) Cit. en Watson, vol. II, p. 1056.



ser disminuída durante su permanencia en el puesto». La sección 2ª del mismo artículo enumera las atribuciones de dicho poder: «El poder judicial se extenderá a todos los casos, en ley y equidad, que surjan de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados hechos o que se harán bajo su autoridad; a todos los casos concernientes a embajadores, otros ministros públicos y cónsules; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las cuestiones en que los Estados Unidos sean parte; a las cuestiones entre dos o más estados; entre un Estado y ciudadanos de otro Estado; entre ciudadanos de diversos estados; entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras concedidas por diferentes estados; y entre un Estado o ciudadanos del mismo y un Estado, ciudadanos o súbditos extranjeros»⁵.

Todas y cualquiera de las cuestiones a que estas cláusulas constitucionales se refieren hacían y hacen necesaria siempre, es ello incontrovertible, la creación de la justicia federal, porque hubiera sido tanto como conspirar contra la estabilidad misma de la Unión el reconocer a los tribunales locales de los estados competencia para resolverlas.

1528. Entre nosotros, de igual modo pensaba Alberdi, «por que la Constitución, las leyes y los decretos del gobierno nacional, los tratados de la República con las naciones extranjeras son leyes supremas o nacionales, cuya interpretación y aplicación exige una autoridad judicial de carácter y potestad nacionales y suprema también como esos estatutos. La aplicación de leyes que representan el interés de toda una Nación no podría encomendarse, sin grandes peligros de injusticia y de parcialidad, a tribunales y juzgados de Provincia, sin responsabilidad ante el gobierno nacional, que no los ha nombrado ni puede remover y sin responsabilidad ante la República cuya soberanía judicial no ejercen»⁶.

Los constituyentes de 1853 no atribuían menos importancia que sus predecesores norteamericanos a la justicia federal y particularmente a la Corte Suprema. «Ella es la que ha de formar, por decirlo así — manifestaba en su informe la comisión redactora — la jurisprudencia del código constitucional. A la penetración del

(5) La enmienda XIª, incorporada el 8 de enero de 1798, modificó dos incisos de este precepto, en la siguiente forma: «No se entenderá que el poder judicial de los Estados Unidos se extiende a las causas en ley o equidad comenzadas o proseguidas contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado, o por ciudadanos o súbditos de un Estado extranjero.

(6) *Elementos de Derecho Público Provincial*, 1ª parte, cap. I, § Vº.



Congreso no se ocultará, entrando en el mecanismo de este poder nacional — agregábase — cuáles hayan de ser para lo futuro los preciosos frutos que él ha de dar, cuando, fuerte en la opinión que conquiste en el país, desenvuelva toda la esfera de su acción en servicio de los principios de justicia y de orden que necesitamos establecer tras de tantos años de turbulencia y de irregularidad administrativa ».

Demás estaría decir que, habiendo adoptado como modelo general la Constitución norteamericana, nuestros convencionales de 1853 debían forzosamente copiar de aquélla los textos relativos a la organización y al funcionamiento del poder judicial; y así lo hicieron.

1529. « Nada induce a creer, ha dicho la Suprema Corte ^{6 bis} — que los autores de nuestra Constitución al sancionar los artículos que hacen referencia a la jurisdicción federal tuviesen presente la legislación española; antes por el contrario, es una verdad evidente que sólo pensaron en imitar a la Constitución de Estados Unidos en esta parte, como lo hicieron en las demás con muy pocas variaciones; y, así, es a los principios consignados en la misma Constitución y a la jurisprudencia de aquellos Estados donde debe ocurrirse para conocer el alcance de esta jurisdicción sin precedentes legítimos entre nosotros ».

Y en cuanto a la finalidad de ese poder judicial federal, con la jurisdicción que le corresponde, la misma Corte Suprema ha declarado: « El objeto de la jurisdicción federal en los casos indicados, como en todos aquellos en que tienen lugar por razón de las personas, es asegurar a los que se hallen en situación de pedirla una justicia libre de toda parcialidad, y evitar complicaciones con estados extranjeros y pendencias entre provincia y provincia, que pondrían en peligro la paz y el orden público. Una denegación de justicia, una violación de las leyes contra los derechos de un extranjero, daría lugar a que un gobierno interviniese en su protección, y la República podría verse en conflictos externos por el hecho de uno solo de sus miembros. Otro tanto sucedería si el injuriado por una Provincia fuese vecino de otra Provincia, desde que ésta se encontrase en el pie de una absoluta independencia, sin un tribunal imparcial que decidiese la contienda. Es claro, por consiguiente, que la jurisdicción (federal) está tanto en la razón y en los fines de la Constitución como en su letra, y no hay

(6 bis) C. S. N., tomo 2, p. 44, (J. C. Gomez v. la Nación).



motivo para resistirla al mismo tiempo que se admite en casos análogos »⁷.

Veamos, ahora, cuáles son las bases establecidas por la Constitución para dar ese carácter de *poder* a la justicia federal y que aseguran su *independencia* con respecto de los otros departamentos del gobierno.

1530. Garantías constitucionales de la independencia del poder judicial. — *a) Inamovilidad de los jueces.* — Hamilton trataba luminosamente en *El Federalista* esta cuestión fundamental, y los autores acostumbran reproducir sintéticamente o *in extenso* las reflexiones que sobre este particular hacía aquel famoso escritor y estadista. « Si las cortes de justicia — decía Hamilton — han de considerarse como los baluartes de una Constitución limitada contra las usurpaciones legislativas, esta consideración ofrecerá un poderoso argumento para la posesión permanente de los empleos judiciales, desde que nada contribuirá tanto como ésto al espíritu independiente en los jueces, que debe ser esencial para el fiel desempeño de tan arduo deber. Esta independencia de los jueces es asimismo requerida para defender la Constitución y todos los derechos individuales de los efectos de esos arrebatos, que los manejos de hombres insidiosos o la influencia de circunstancias particulares diseminan a veces entre el pueblo mismo; y que aun cuando den prontamente lugar a mejores informes y más definida reflexión tienen, entre tanto, una tendencia a ocasionar innovaciones peligrosas en el gobierno y serias vejaciones a la parte menor de la comunidad »⁸. —

La inamovilidad de los jueces es, en efecto, una de las conquistas más notables de los pueblos libres. Es la única garantía verdadera de la independencia de los magistrados judiciales en el desempeño de sus cargos. Los pone a cubierto de las coacciones extrañas, ya provengan de otros poderes, ya de las personas que, gozando de las influencias oficiales, pretenden ejercer presión sobre sus conciencias. Y tanto más necesaria es esa inamovilidad de los jueces si han de tener la posición institucional que se les ha dado en los sistemas políticos americano y argentino; esto es, si han de ser, como son, « los guardianes del Arca Santa de la Constitución », por virtud de la facultad de refrenar y nulificar las

(7) C. S. N., t. 14, p. 444, (J. L. Avegno v. Prov. Buenos Aires).

(8) *The Federalist*, n° 78.



demasías de los departamentos legislativo y ejecutivo del gobierno federal y de los gobiernos provinciales. No es lógicamente concebible una correcta e imparcial administración de justicia por magistrados que dependan del ejecutivo en cuanto a la permanencia en sus cargos, y por eso es que son inadmisibles ciertas combinaciones que han ideado algunas constituciones provinciales por las que los jueces se nombran para un período de tiempo determinado, al cabo del cual quedan cesantes si no son nuevamente designados por el Gobernador con acuerdo del senado, adquiriendo la inamovilidad recién cuando son así confirmados en sus puestos⁹.

1531. La Constitución argentina, siguiendo acertadamente el ejemplo dado por la de Estados Unidos, adoptó el principio de la inamovilidad de los jueces federales en su artículo 96, al estatuir que « los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta ». Este principio, como voy a demostrarlo en seguida, rige también para toda clase de jueces que haya en el país, ya en las provincias, ya en la capital de la República y territorios nacionales. En cuanto a las primeras, el artículo 5° de la Constitución, por una parte, y por otra el artículo 18 de la misma son al respecto terminantes y no ofrecen duda alguna. Si las provincias deben tener constituciones propias que estén de acuerdo con *los principios* de la nacional y si uno de éstos es el de la inamovilidad de los jueces, es indudable que deben establecerlo como una de las bases primordiales de su sistema institucional, tanto más cuanto que el poder judicial en las provincias ejerce una función de contralor sobre los otros; análogamente a lo que acontece en el orden federal. El artículo 18, según se ha explicado en otro lugar de esta obra¹⁰, reafirma ese principio de la inamovilidad de los jueces de la Nación y de las provincias, por cuanto dispone que « nadie puede ser juzgado por comisiones especiales o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa ». Me remito, pues, a los comentarios que hice en la aludida oportunidad.

1532. Los jueces de la capital. — En cuanto a los jueces de la capital y de los territorios nacionales, la cuestión ha suscitado opiniones encontradas, pero la tesis que verdaderamente tiene autoridad es la que se apoya no sólo en la letra sino también en el

(9) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, ps. 314-17.

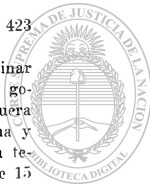
(10) Véase t. II, págs. 158 y siguientes.

espíritu de nuestra Constitución, en la naturaleza de nuestro régimen de gobierno y en los más sanos propósitos de la organización social; es decir, la que sostiene que los jueces de la Capital, como los de todo el país, son y deben ser inamovibles mientras observen buena conducta a juicio del Congreso, lo mismo que los especialmente llamados jueces federales.

Hay una sentencia de la Corte Suprema nacional que es el punto de partida obligado en el examen de esta cuestión. Es la que la Corte pronunció en el caso de E. Acevedo, en 1886¹¹. Tratabase de una contienda de competencia entre el juez federal de la capital y el juez del crimen de la misma, con motivo de la acusación deducida ante este último por el agente fiscal contra don Eliseo Acevedo, por injurias graves y amenazas dirigidas al Presidente de la República en el diario «El Debate», del que aquél era director. El procurador general de la Nación, doctor Eduardo Costa, sostuvo que ni uno ni otro juez eran competentes para conocer de la acusación instaurada por el fiscal, por cuanto «no hay ley nacional que defina ni castigue los delitos de imprenta, ni menos los sujete a la jurisdicción de los jueces creados por la ley orgánica de los tribunales de la capital». Tal era el caso. He aquí, ahora, los fundamentos de la sentencia de la Corte Suprema al resolver el caso en el sentido de la incompetencia del juez federal y de la facultad del juez del crimen de la Capital para avocarse el conocimiento de la causa.

1533. «Según la jurisprudencia uniforme establecida por esta Suprema Corte — decía el alto tribunal — los delitos cometidos por medio de la prensa no caen bajo la jurisdicción federal, por disponer así expresamente el artículo 32 de la Constitución. La jurisdicción de los jueces federales difiere substancialmente de la de los jueces del territorio de la Capital, no obstante ser unos y otros nacionales y proceder su nombramiento del gobierno de la Nación; pues los primeros ejercen una jurisdicción limitada a los casos enumerados en el artículo 100 de la Constitución nacional, mientras que los segundos ejercen la jurisdicción ordinaria que el poder legislativo les confiere, y que puede éste ampliar o restringir según lo creyere conveniente. Los primeros son, propiamente, los jueces de la Constitución, creados por el artículo 94 de la misma; los segundos son los jueces de la ley, establecidos por el Congreso en virtud de la facultad que le acuerda el artículo 67, inciso 27,

(11) C. S. N., t. 30, ps. 128 y sigs. 7



para ejercer una legislación exclusiva en la Capital, 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. En esta forma y con estas distinciones han sido creados y funcionan la justicia territorial y la federal de esta Capital, según la ley de diciembre 15 de 1881 ». Recordaba en seguida la Corte un pasaje de la obra de Story sobre una cuestión análoga, para apoyar su sentencia en tan reconocida autoridad: « Esta diferencia entre los jueces federales y los que puede crear el Congreso en los lugares o territorios donde el gobierno nacional ejerce jurisdicción exclusiva — continuaba la Corte — es la misma que establece la Constitución norteamericana, que nos ha servido de modelo, y comentando Story los artículos análogos a la nuestra sobre el particular, dice: « los jueces de los tribunales inferiores de que habla la Constitución, difieren de los tribunales organizados en los territorios de los Estados Unidos, según el poder general dado al Congreso para reglamentar la administración de estos territorios. Los tribunales de territorio emanan de leyes especiales, en virtud de la soberanía que pertenece al gobierno central sobre todos los territorios. La jurisdicción de que están investidos no es una parte del poder judicial definido por el artículo tercero de la Constitución, sino que resulta de la soberanía legislativa. Sancionando leyes a su respecto, el Congreso ejerce los poderes combinados de gobierno central y de gobierno de Estado. El Congreso puede, pues, limitar legalmente la duración de los empleos judiciales en los territorios, lo mismo que su jurisdicción, y, por consecuencia, la limita ordinariamente a un corto período » (página 131 del citado tomo de la Corte).

1534. De esta discutida sentencia se han intentado deducir dos conclusiones principales: 1ª, que no pueden unificarse los fueros judiciales en la Capital de la Nación, esto es, que no puede haber en ella una sola justicia, la nacional o federal, sino ésta y la que se conoce generalmente bajo el nombre de común u « ordinaria »; 2ª, que si bien son inamovibles *por la Constitución* los jueces federales de la Capital, no tienen que serlo necesariamente los jueces del fuero común u ordinario, por ser creados y sus funciones reglamentadas *por la ley*. Según esta segunda conclusión, el Congreso podría encomendar el nombramiento y la remoción de los jueces del fuero ordinario de la Capital de la Nación al pueblo o al poder ejecutivo exclusivamente, o instituir un *Jury* especial para separarlos de sus cargos, o determinar cualesquiera períodos



de tiempo para el ejercicio de sus funciones; en dos palabras, no darles la inamovilidad de que gozan los jueces federales mientras observan buena conducta.

Las dos conclusiones son erróneas, como también la cita de Story que hacía la Corte en la sentencia pretranscripta. Lo ha comprobado así el doctor Felipe A. Espil, erudito y ampliamente, en una minuciosa monografía sobre este tema¹², y es muy fácil confirmar dicha comprobación confrontando el referido pasaje que se atribuye a Story con el voto de Marshall, como presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, en el caso de *The American and Ocean Insurance Company versus 356 Bales of cotton*¹³. En este caso no se trataba de dilucidar la situación constitucional y legal de los jueces del distrito federal de Columbia, sino de una cuestión en la que se examinó la situación de los jueces del territorio de Florida, y fué con respecto a estos últimos que el presidente Marshall, dando la opinión de la Corte, dijo textualmente: «*Los jueces de las cortes superiores de Florida tienen sus empleos por cuatro años. Estas cortes, entonces, no son cortes de la Constitución, en las cuales pueda ser depositado el poder judicial conferido por la Constitución al gobierno general. Son incapaces ellas para recibirlo. Son cortes de la ley, creadas en virtud del derecho de soberanía que existe en el gobierno, o en virtud de aquella cláusula que faculta al Congreso para establecer todas las reglas necesarias y los reglamentos relativos a los territorios que pertenecen a los Estados Unidos*», etcétera¹⁴.

1535. Digamos ahora que nada obsta a que el Congreso unifiquen los fueros en la capital de la Nación. Esta es una cuestión práctica, cuya solución en tal o cual sentido no puede alterar el carácter esencial de la justicia de la capital, que no debe ser otra que la justicia de la Constitución, cuyos magistrados deben tener todas las garantías establecidas por aquélla. «El poder judicial de la Nación — dice el artículo 94 — será ejercido por la Corte Suprema de justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación»; el artículo 100 agrega

(12) Véase *Jurisprudencia Argentina*, 1918, t. II, secc. «Legislación Argentina», ps. 25 y sigs.

(13) Confr.: 1 Peters, 545, (7 Law. edit., 254-57).

(14) Story, (edic. de 1891, Boston), vol. II, § 1325, (lo mismo que en anteriores ediciones) cita este párrafo de la sentencia, aunque no con las comillas de estilo, y tal circunstancia ha sido, sin duda, la causa de la gaffe en el caso que comentamos.

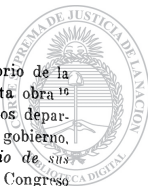


que « corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67 », etcétera; y por fin, esta última cláusula, que da poder al Congreso para dictar los códigos comunes, prescribe que la aplicación de éstos corresponde « a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones ».

De estos textos combinados fluye obviamente que la justicia nacional ha sido creada en contradistinción de la justicia de las provincias, para aplicar la Constitución federal, las leyes del Congreso (también los códigos, que lo mismo son leyes de la Nación, si por las cosas o las personas en el caso corresponde) y los tratados con las naciones extranjeras. El artículo 100 de nuestra ley suprema, dice atinadamente el doctor Espil en la monografía antes citada, « sólo ha tenido en cuenta una sola clase de justicia, la justicia nacional, en oposición a la justicia provincial. Toda aquella materia que no cae dentro del artículo 100 corresponde a las justicias de Provincias y es sólo en oposición a éstas que dicho artículo ha hecho la enumeración taxativa. Cualquier otra interpretación conduce a extremos arbitrarios, conduce a sostener que dentro de la Constitución hay dos justicias nacionales, una para cierta materia especial, cuidadosamente considerada en su objeto y en el personal que la administra; otra abandonada al buen arbitrio del Congreso. Y éste no puede, por cierto, haber sido el criterio de la Constitución... Resultaría que la situación constitucional de los habitantes de las provincias, en relación con sus jueces naturales tendría mayor estabilidad y garantía, garantía de índole constitucional, que las de aquellos habitantes directamente dependientes del gobierno nacional con jueces de inamovilidad legislativa » ¹⁵.

1536. La Capital de la República y todo lo que hay en ella, « personas » y « cosas » está bajo la jurisdicción nacional, en lo legislativo y en lo político (Const., art. 67, inc. 27, y art. 86, inc. 3°); ¿por qué no ha de estarlo en lo judicial? ¿Qué razones de orden constitucional pueden aducirse eficazmente para establecer una distinción sutil e ilógica entre « justicia nacional » (o federal) y « justicia ordinaria » (o común) en la *Capital de la Nación*? La Constitución ha puesto a la Capital bajo la soberanía plena y absoluta

(15) F. A. Espil, ob. cit., p. 44.



de la Nación. « Esta soberanía de la Nación en el territorio de la Capital — dice una sentencia citada en otra parte de esta obra ¹⁶ — *es absoluta e incommunicable*; ella no está dividida en los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial que forman el gobierno, sino que, por el contrario, *la Nación la ejerce por medio de sus diversos departamentos* »; vale decir, por intermedio del Congreso en cuanto a la legislación, del ejecutivo en lo político y del poder judicial nacional en lo relativo a la administración de justicia.

« La existencia de un « fuero federal » de la Capital — observa un reputado publicista ¹⁷ — no está conforme con las razones de una justicia federal (v. *El Federalista*, n° 22), ni tiene explicación como justicia « de excepción » cuando se ejerce en territorio nacional, donde no existe más soberanía que la nacional. Es un contrasentido como interpretación constitucional, sin que alcance a ser una violación de la Constitución, pues, dentro de la jurisdicción exclusiva del Congreso, cabe llamar a ciertos tribunales « justicia federal » o darles cualquier otro nombre ».

Podría argüirse por los sostenedores del doble fuero en la Capital que si se suprime la actual justicia ordinaria o común, nacionalizándose o federalizándose el fuero, no habría tribunales competentes para conocer en los casos de delitos de imprenta, porque el artículo 32 de la Constitución prescribe que no podrá establecerse sobre aquélla la jurisdicción federal. Mas no habría dificultad si la ley creara jurados especiales para tales casos, como tienen algunas provincias, en el supuesto de que la prohibición del artículo 32 continuara siendo interpretada por la jurisprudencia del modo absoluto en que lo ha sido hasta ahora y que he explicado antes ¹⁸.

1537. Los jueces de la Capital, entonces, son los jueces de la Constitución, no son « jueces de la ley », como equivocadamente afirmó la Corte Suprema en el caso que expuse al comienzo de este parágrafo. En nuestro régimen constitucional no puede hacerse la distinción que ha hecho la jurisprudencia norteamericana entre « poder judicial de los Estados Unidos » y « tribunales territoriales », es decir, de los territorios o lugares pertenecientes a los Estados Unidos, pues el régimen de estos territorios no está determinado por las disposiciones generales de la Constitución federal

(16) V. tomo I, § 431.

(17) V. *Encuesta realizada por la comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de la Nación, sobre « Unificación de fueros », etc., 1921, p. 195.*

(18) V. tomo II, pág. 105, § 532.



sino por una cláusula especial de la misma (el. 2º, secc. 3ª del art. IV), en cuanto confiere sobre ellos amplios poderes al Congreso.

Acertadamente observa el doctor Felipe Espil en la monografía ya citada¹⁹, que aún respecto de Estados Unidos « es evidente, a todas luces, que la doctrina atribuida a Story y que, como hemos visto, fué de la Corte americana²⁰, se refiere exclusivamente a los territorios y no al distrito de Columbia. Por otra parte, el argumento allá aducido, de que los territorios no formaban parte de los Estados Unidos, a los efectos de la Constitución, carece en absoluto de valor ante las palabras del preámbulo de la nuestra, que ha sido establecida por los representantes del pueblo de la Nación Argentina ». Y más adelante (p. 38), agrega este otro argumento irrefutable: « Así como no podría sostenerse que el Congreso, en virtud de la legislación exclusiva que ejerce sobre el territorio adquirido para la erección de una fortaleza, puede impunemente ordenar fusilamientos en tiempo de paz sin forma de juicio, o que puede imponer la pena de azotes en un arsenal, así tampoco debe sostenerse que el Congreso, en virtud de la legislación exclusiva que ejerce en el territorio de la capital, puede quitar a los habitantes la garantía de jueces inamovibles o nombrar jueces de cuyas sentencias pudiera apelarse en última instancia al poder ejecutivo ».

(19) Obra y lugar citados, p. 35.

(20) En una sentencia posterior, citada y comentada por el doctor Espil, la misma Corte Suprema reaccionó sobre sus anteriores conceptos, expuestos por Marshall en el caso de la *American Insurance Company* (7 Peters, 545, 546; 7 Law. ed., 254-257). En el caso de *Rasmussen v. United States* (197 U. S., 516 y sigs.; 49 Law. ed., 862 y sig.), que yo he confrontado directamente, el juez Mr. Harlan (y no Mr. White, como dice el doctor Espil) expresaba, en efecto, lo siguiente, en su opinión concordante con la de la mayoría de la Corte: « Ningún tribunal o persona puede ejercer autoridad que afecte la vida o la libertad en cualquier territorio de los Estados Unidos, organizado o sin organizar, sino en armonía con la Constitución. El Congreso no puede suspender la actuación de la Constitución en ningún territorio después de incorporado a la autoridad soberana de los Estados Unidos, ni puede ya sea por sanción expresa, o por simple inercia, impedir que la Constitución sea la Suprema Ley de todos los pueblos sujetos a la jurisdicción de los Estados Unidos. El poder conferido al Congreso de hacer leyes y reglamentos necesarios respecto a los territorios de los Estados Unidos, no lo autoriza a dictar ninguna ley repugnante a la Constitución o violatoria de cualquier derecho asegurado por aquel instrumento. La teoría de que un pueblo sujeto a la plena autoridad de los Estados Unidos, con fines de gobierno, puede, en cualquier circunstancia o por cualquier período de tiempo, largo o breve, ser gobernado como le plazca al Congreso, sin tener en cuenta la Constitución, es repugnante a la esencia de nuestras instituciones ».

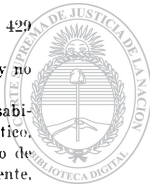


1538. Es preciso no olvidar que la inamovilidad de los jueces no es solamente una garantía para el ejercicio independiente de las funciones que la Constitución y las leyes les encomiendan, sino también una garantía necesaria de los derechos y de los intereses de los habitantes del país cuando acuden ante aquéllos en demanda de justicia. Esa garantía de la inamovilidad de los jueces está en la esencia misma de nuestro régimen político y es una de las bases más firmes de la libertad civil que la Constitución ampara. Como ya lo he afirmado repetidas veces, dicha garantía está claramente establecida en el artículo 18 de la Constitución nacional, al prohibir « las comisiones especiales », y esto serían los jueces nombrados y removibles al arbitrio del poder ejecutivo y carentes de la independencia necesaria para desempeñar sus augustas funciones.

Y finalmente, como argumento todavía más decisivo, si es posible, para demostrar que los jueces de la capital y de los territorios nacionales deben ser inamovibles, el artículo 16 de la Constitución preceptúa que « todos los habitantes son iguales ante la ley », de donde resulta obviamente que no es admisible que se establezcan desigualdades, en cuanto a garantías, entre los que acuden a determinados jueces y los que acuden ante otros para la defensa de derechos e intereses idénticamente respetables.

La Constitución argentina no admite sino *jueces independientes, inamovibles y capaces*.

1539. Responsabilidad. — Más la inamovilidad de los jueces, según la Constitución, no es, ni lógicamente podría ser, absoluta, sino relativa, en el sentido de que sólo les asegura permanencia en sus cargos « mientras dure su buena conducta », como dice el artículo 96 (*quandiu bene se gesserint*). El principio constitucional de la inamovilidad no implica una situación de impunidad para los magistrados judiciales, a cuyo amparo puedan cobijarse los ineptos, los prevaricadores, los venales, con perjuicios irreparables para la sociedad. No significa que puedan sin responsabilidad cometer los mayores desaciertos, iniquidades, escándalos o errores de mala fe, sin que el pueblo tenga la facultad immanente y propia del régimen representativo-republicano de revocarles el mandato que indirectamente les ha dado para administrar justicia. Una inamovilidad así entendida sería demasiado repugnante a la moral



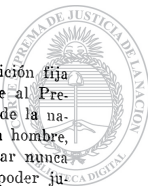
y al derecho para detenerse siquiera un momento en refutarla, y no ha sido jamás defendida por los autores.

1540. ¿Cómo, pues, se virtualiza prácticamente la responsabilidad de los jueces de la Nación? Por medio del juicio político, según los artículos 45, 51 y 52 de la Constitución. El primero de estos artículos dispone que la cámara de diputados, exclusivamente, «ejerce el derecho de acusar ante el senado... a los miembros de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delitos 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». Y el artículo 51 establece que es el senado quien juzga en juicio político a los acusados por la cámara popular; «pero ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes». El fallo del senado : no tendrá más efecto que destituir al acusado y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales inferiores»²².

1541. b) *Seguridad de los sueldos judiciales.* — Otra garantía importante de la independencia efectiva del poder judicial de la Nación establece el artículo 96 en su segunda parte: «Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores... recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuída en manera alguna mientras permaneciesen en sus funciones». Esta cláusula ha sido tomada casi textualmente de la Constitución norteamericana (art. III, secc. 1^a, 2^a pte.), y sus fundamentos son tan obvios y conocidos que no hay por qué insistir en demostrarlos. En el Congreso Constituyente (sesión del 30 de abril) no suscitó ninguna dificultad, y fué aprobada sin discusión.

En *El Federalista* (n° 79), Hamilton exponía así los motivos de esta garantía constitucional de la independencia del poder judicial: «En seguida de la permanencia en el empleo, nada puede contri-

(22) En cuanto al procedimiento y formalidades del juicio político a los jueces nacionales son las mismas que rigen para los demás funcionarios a que se refiere el art. 45 de la Constitución. Me remito, pues, al comentario y a las explicaciones que sobre este asunto di oportunamente, para no repetirlas aquí.



buir más a la independencia de los jueces que una disposición fija respecto a su sostén. La observación hecha relativamente al Presidente tiene igual aplicación aquí. En el curso general de la naturaleza humana, « tener acción sobre la subsistencia de un hombre, importa tenerla sobre su voluntad »; y no podemos esperar nunca ver realizada en la práctica la completa separación del poder judicial respecto del legislativo, en un sistema cualquiera que deje al primero dependiente en cuanto a recursos pecuniarios de las dádivas accidentales del segundo... Es de notarse la diferencia que ha hecho la Convención entre la compensación del Presidente y la de los jueces. La de aquél no puede ser aumentada ni disminuída. Esto proviene probablemente de la diferencia en la duración de los empleos judiciales ».

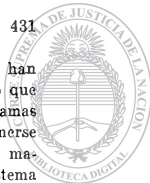
La prohibición constitucional de que la compensación de los jueces sea disminuída mientras permanezcan en sus cargos es absoluta: « en manera alguna », es decir, ni por reducciones generales o proporcionadas a toda la administración, ni por cualquier otro medio que pueda limitarla ²³.

1542. Nombramiento de los jueces. — Adoptaron también los constituyentes argentinos el sistema establecido por la Convención de Filadelfia para el nombramiento de los jueces de la Nación, combinando la iniciativa del poder ejecutivo con el acuerdo de una rama del legislativo, el senado, que es, precisamente, un cuerpo provisto de funciones coejecutivas y consultivas, y se le atribuye el carácter de *consejo de gobierno* según se ha explicado en otro lugar. El Presidente de la República, en efecto, « nombra a los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del senado », dispone el inciso 5° del artículo 86 de nuestra Constitución, tomado en lo esencial de una cláusula correspondiente de la norteamericana (art. II, secc. 2ª, cl. 2ª).

Aunque he estudiado en otra obra este punto del nombramiento de los jueces de la Nación ²⁴, es conveniente que diga aquí algunas palabras al respecto por vía de breve comentario al texto constitucional, y, más que nada, porque la experiencia me ha hecho comprobar algunas deficiencias graves del sistema adoptado, pero que pueden fácilmente obviarse con una sencilla modificación que no lo altere en cuanto tiene de esencial.

(23) J. V. González, *Manual*, p. 629 § 592.

(24) Véase *La Función Judicial en la Constitución Argentina* (1911), del autor, ps. 40 a 48.



1543. De los diversos sistemas de nombramiento que se han preconizado por los autores y practicado en varias partes, uno que combine la acción de los tres poderes o de algunas de sus ramas parece que será siempre el más aceptable. No puede sostenerse el de la elección popular de los jueces — como ocurre en la mayor parte de los estados norteamericanos — porque este sistema (atrayernte *prima facie* en tanto consulta el principio fundamental de la democracia), ha dado prácticamente resultados deplorables, según lo comprueban autores tan dignos de crédito como Bryce y Nerinex²⁵. Este último sintentiza así su concepto del sistema electivo de los estados norteamericanos: «Colocando a los jueces ante los ojos del pueblo en una categoría social donde están en contacto íntimo con una especie de individuos que aquél, después de cierto tiempo, ha aprendido a despreciar, la de los «politiqueros profesionales», el sistema electivo ha arruinado de un solo golpe la autoridad de los magistrados y la de la justicia. Basta haber observado un poco la vida americana para tener la impresión del desembarazo, de la familiaridad casi desdeñosa que el foro y aún el público profesan a los jueces, particularmente en los estados del Sud y del Oeste. Su cargo carece de honores, su título no tiene consideración y se le menosprecia».

El sistema de la elección popular directa está, pues, desacreditado allí mismo donde fué puesto en boga por las teorías ultrademocráticas de la escuela política jeffersoniana.

1544. Pero la verdad es también que entre nosotros el sistema de la Constitución nacional presenta notables inconvenientes: 1° porque contribuye en gran proporción a aumentar la preponderancia del poder ejecutivo en el régimen gubernamental, en cuanto le da la facultad *exclusiva* de presentar al senado el o los candidatos a los cargos judiciales; 2° porque reduce el papel de este cuerpo a la aceptación o al rechazo de los propuestos, lisa y llanamente; 3° porque conspira en parte contra la misma independencia de los jueces que la Constitución se propone asegurar, desde que la indicación preferente y exclusiva hecha al senado por el poder ejecutivo de tal candidato implica luego para éste cierto compromiso moral y material; 4° porque los magistrados que aspiran a un ascenso en su carrera judicial contemplan con demasiada obsecuencia al Presidente, de cuya única voluntad depende el logro de aquella aspira-

(25) Bryce, ob. y ed. cit., t. II, cap. XLII, *passim*; A. Nerinex, *L'organisation judiciaire aux États-Unis* (Paris, 1909), ps. 222 y sigs.



ción; 5° porque el rechazo del senado — que rarísimas veces ocurre — coloca al propuesto en situación visiblemente molesta ante la sociedad y desventajosa para pretender el cargo nuevamente, considerándose así como una nota de incapacidad; 6° porque al tener que optar por un candidato para el puesto, el Presidente prescinde de otros con iguales o superiores condiciones, pero que no han querido valerse de influencias oficiales para conseguir que aquél los ditinga con su preferencia exclusiva; 7° porque no siendo aceptable el sistema de la elección popular directa, no está de acuerdo con el espíritu republicano de nuestras instituciones un procedimiento para nombrar magistrados que todo lo haga depender del sólo arbitrio presidencial.

— **1545.** Veamos ahora cuál puede ser el modo más conveniente para nombrar los magistrados judiciales.

En las dos ediciones anteriores de esta obra he preconizado el sistema de las ternas, con el fin de evitar que el poder judicial quede supeditado al ejecutivo en la organización de su personal, como ocurre con el procedimiento actual, cuyas graves deficiencias ya he puntualizado. He sugerido, pues, que el nombramiento debería hacerse por el senado entre los integrantes de una terna que elevaría a su consideración el Presidente de la República y formada por quienes éste eligiera de una lista (magistrados y miembros del foro) previamente presentada por la Corte Suprema. Pero la experiencia dolorosa que el país ha recogido de la hipertrofia del ejecutivo, en los últimos años, aconseja limitar en todo lo posible el poder unipersonal del Presidente y asegurar la completa independencia de los magistrados judiciales en el ejercicio de sus delicadas funciones. Ni en cuanto a su nombramiento, ni ulteriormente los jueces han de depender del poder que tiene todos los resortes administrativos a su disposición.

El mejor sistema, por consiguiente, sería éste: *En cada caso la Corte Suprema de justicia de la Nación formará una terna, integrada con magistrados y miembros del foro, de la cual terna el Presidente elegirá un candidato para ser nombrado con acuerdo del Senado; si este cuerpo no presta a ese efecto su consentimiento el Presidente propondrá al segundo de la terna, y si también es rehusado el acuerdo presentará al tercero, el cual no podrá ser rechazado por el Senado. El Presidente podrá devolver a la Corte Suprema la terna una sola vez, para ser reconsiderada.*

Los miembros de la Corte serán propuestos por el Senado al ejecutivo en terna, de la cual necesariamente elegirá uno este poder.

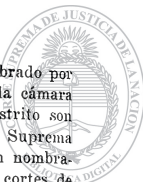


No sería este un sistema antojadizo, ni faltan en el derecho constitucional comparado ejemplos que justifiquen el procedimiento de las ternas, combinándose así la acción de los departamentos gubernamentales referidos.

En Chile el artículo 83 de la Constitución vigente dispone: «En cuanto al nombramiento de los jueces la ley se ajustará a los siguientes preceptos generales: Los ministros y fiscales de la Corte Suprema serán elegidos por el Presidente de la República de una lista de cinco individuos propuesta por la misma Corte. Los dos ministros más antiguos de la Corte de Apelaciones ocuparán lugares de la lista. Los otros tres lugares se llenarán en atención a los méritos de los candidatos, pudiendo figurar personas extrañas a la administración de justicia. Los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones serán designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte Suprema. Los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva. Para la formación de estas ternas se abrirá concurso, al cual deberán presentar los interesados sus títulos y antecedentes. El juez letrado más antiguo de asiento de Corte, o el juez letrado más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trate de proveer, ocuparán, respectivamente, un lugar de la terna correspondiente. Los otros dos lugares se llenarán en atención al mérito de los candidatos»²⁶.

En Bolivia los magistrados de la Corte Suprema son elegidos por la cámara de diputados de las ternas que forma el senado

(26) Respecto de los antecedentes de este sistema, puede verse Huneeus, ob. cit., t. II, p. 61. Este reputado autor, que formula algunas observaciones al sistema, sostiene, sin embargo, el procedimiento de las ternas, opinando que «el nombramiento de miembros de la Corte Suprema debería hacerse por el Presidente de la República a propuesta en terna del Senado, formada por este cuerpo por personas hábiles para el cargo conforme a la ley, y pudiendo la terna serlo devuelta dos veces. Los nombramientos de miembros de las Cortes de Apelaciones y de jueces de letras se harían por el Presidente de la República, los primeros a propuesta en terna de la Corte Suprema, y los segundos a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones, en cuyo distrito jurisdiccional fuera a ejercer sus funciones el juez, informada esta última por la Corte Suprema. Estas ternas podrían ser devueltas también por dos veces». Ob. cit., t. II, p. 65. Tales procedimientos tienen, ante todo, la desventaja de ser bastante complicados, y, en segundo lugar, diluyen excesivamente la responsabilidad por los nombramientos, lo que es inadmisibile. Véase la modificación que el mismo Huneeus propuso después, en el tercer tomo de sus *Obras* («Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado»), p. 117.



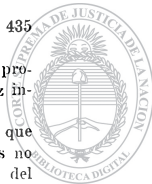
(arts. 60, inc. 2° y 64, inc. 3°). El fiscal general es nombrado por el Presidente de la República a propuesta en terna de la cámara de diputados (art. 114); los jueces de las cortes de distrito son elegidos por el senado a propuesta en terna de la Corte Suprema (art. 115); los jueces de partido y los de instrucción son nombrados por la Corte Suprema a propuesta en terna de las cortes de distrito (art. 117); y, finalmente, los fiscales de distrito, los de partido y agentes fiscales lo son por el Presidente de la República a propuesta en terna del fiscal general (art. 118) ²⁷.

En Venezuela, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana la Asamblea nacional nombra los miembros del más alto tribunal de justicia. En la República Oriental del Uruguay la Asamblea general nombra también a los miembros de la Alta Corte de Justicia (art. 18, inc. 18), y ésta misma, con aprobación del senado, o en su receso con la de la Comisión permanente, los miembros de los tribunales de Apelación (arts. 122 y 125).

1546. Solamente en Estados Unidos, en nuestro país, en Brasil, en Colombia, en Cuba y en Paraguay la Constitución adopta el sistema de nombramiento por la exclusiva iniciativa del poder ejecutivo con el acuerdo consiguiente del senado, lo que demuestra que este sistema no es el que goza de más prestigio en el derecho constitucional americano, y que sus visibles deficiencias han sido advertidos por los constituyentes de las dos terceras partes de las repúblicas latinas. Porque, como dice un autor en su importante obra ²⁸, refiriéndose al sistema de Estados Unidos, del Brasil y de nuestro país: «En un solo hombre que tenga esta facultad (de nombrar) pueden primar sentimientos que, sin ser apasionados, desvíen el acierto. Tratándose de las cámaras puede a veces triunfar el favor; pero los que se empeñan en organizar este poder con los elementos de mayor amplitud y probidad hacen el control más efectivo. El poder judicial debe ser el que mayores consideraciones merezca de los otros poderes del Estado, por la delicadeza de su misión. Una mala elección en cualquiera de los otros depar-

(27) Todos los magistrados judiciales son nombrados en Bolivia por un período determinado: diez años los de la Corte Suprema y el fiscal general, seis los de las de distrito, y cuatro los jueces de partido e instructores; pero «durante estos periodos, ningún magistrado y juez podrá ser destituido sino por sentencia ejecutoriada, ni suspenso a no ser en los casos determinados por las leyes» (art. 119).

(28) José Carrasco, *Estudios constitucionales*, (La Paz, Bolivia, 1920), t. IV, p. 19.



tamentos de la administración se puede corregir antes de que produzca perjuicios; pero en la administración de justicia un juez incompetente o desviado produce males irremediables».

1547. A los ejemplos hasta aquí citados, demostrativos de que es lógico y conveniente que la facultad de nombrar los jueces no sea en realidad exclusiva del jefe del Estado con acuerdo del senado, debe agregarse el de una monarquía constitucional tan bien organizada como Bélgica. Según el artículo 99 de la Constitución belga, solamente los jueces de paz y los de los tribunales inferiores son nombrados por el Rey; «los consejeros de las cortes de Apelación y los presidentes y vicepresidentes de los tribunales de primera instancia de último resort, son nombrados por el Rey según dos listas dobles, presentadas una por esas cortes y la otra por los consejeros provinciales. Los consejeros de la Corte de Casación son nombrados por el Rey según dos listas dobles, presentadas una por el senado y la otra por la misma Corte. En estos dos casos los candidatos incluidos en una lista pueden serlo igualmente en la otra. Todas las presentaciones son publicadas a lo menos por quince días antes del nombramiento».

Comentando este sistema, observa un conocido autor belga²⁹ que «se explica y se justifica; por una parte, por la importancia del papel que los magistrados de una categoría elevada están llamados a desempeñar en nuestra organización social, y por otra, por la necesidad de evitar los errores *y mantener, de manera absoluta, la independencia del poder judicial respecto del poder ejecutivo*». Y otro reputado autor³⁰ dice que este sistema tiene tradiciones nacionales propias y excelentes fundamentos de orden racional y práctico.

1548. Con razón, pues, opina Huneeus que «de lo dicho se infiere que la facultad de nombrar jueces no es inherente al ejercicio del poder ejecutivo. Ella envuelve un problema gravísimo, que hasta ahora no ha tenido solución uniforme ni satisfactoria. Elección popular, elección por el Congreso, elección por una cámara a propuesta de la otra, elección por el ejecutivo con acuerdo del senado, elección por el ejecutivo a propuesta de los tribunales, elección por el ejecutivo sin otra cortapisa que la de recaer el nombramiento en personas idóneas para la ley, y elección por el eje-

(29) J. J. Thonissen, *La Constitution Belge annotée* (Bruxelles, 1879), p. 308, § 465.

(30) O. Orban, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique* (Liège-Paris, 1906), t. II, p. 622, § 295.



cutivo a propuesta del senado y de los tribunales conjuntamente, son, entre otras combinaciones diversas y que difieren entre sí más o menos substancialmente, las formas que se han ideado para el nombramiento de jueces, y que revelan la enorme trascendencia de la cuestión »³¹.

No tengo la pretensión, por cierto, de creer que la innovación que yo sugiero resulte una panacea para resolver la grave cuestión del nombramiento de los jueces; pero sí sostengo firmemente que sería, a lo menos, mucho mejor que el sistema actual, sobre cuyas desventajas no puedo extenderme demasiado en esta obra integral, donde cada uno de los mil problemas de nuestro derecho constitucional sólo puede tener un espacio limitado. Lo inadmisible, lo que es ya intolerable entre nosotros, es que un acto tan trascendental como el nombramiento de los magistrados judiciales dependa del capricho, de las conveniencias políticas o personales del Presidente de la República, de sus errores o de las influencias oficiales y privadas que lo rodean. Por mi parte, no insistiría en dicha innovación siempre que surgiera otra más ventajosa y que sacara de manos del ejecutivo la facultad de hecho exclusiva que ahora tiene para designar los magistrados judiciales, y, bien entendido, que no fuese el desacreditado sistema de la elección popular.

Dejando así explicadas las bases constitucionales, éticas y prácticas de la independencia del poder judicial, veamos cómo lo ha organizado la ley fundamental del país.

1549. Jerarquía, organización y atribuciones. --- El artículo 94 de la Constitución (cuyo precepto concordante en la norteamericana es llamado «la cláusula judicial de la Constitución») crea el poder judicial de la Nación, diciendo que éste «será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciese en el territorio de la Nación», y por el inciso 17 del artículo 67 se especifica esta facultad del Congreso, para «establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia».

Nuestro artículo 94 es igual, salvo pequeñas diferencias de palabras, al artículo III, sección 1ª, cláusula 1ª de la Constitución norteamericana, por lo cual es aplicable enteramente la regla interpretativa que la jurisprudencia y los autores expresan así:

(31) *Obras*, t. III, («Estudios de Derecho Constitucional Comparado»), p. 117.



« El espíritu del artículo en toda su contextura es manifiestamente obligatorio para el Congreso. Su fuerza obligatoria es tan imperativa que el Congreso no podría, sin violar sus deberes, rehusarse a hacerlo efectivo. El poder judicial de los Estados Unidos « residirá » (y no *podrá residir*) en una Corte Suprema y en los tribunales inferiores que el Congreso cree y establezca de tiempo en tiempo. Si el deber del Congreso es el de establecer el poder judicial de los Estados Unidos, tiene que establecerlo todo completamente. El espíritu imperativo respecto de una parte lo es respecto del todo. Si fuera de otro modo habría esta anomalía: que el Congreso podría sucesivamente rehusarse a establecer la jurisdicción en algunos casos enumerados por la Constitución, y hacer fallar así la jurisdicción respecto a todo el poder judicial, ya que la Constitución no ha individualizado ninguna clase para que el Congreso esté obligado a legislar con preferencia a otras »³².

Cumpliendo, pues, con este mandato de la Constitución, el Congreso ha organizado la Corte Suprema de justicia y los tribunales inferiores a que se refiere el artículo 94, en la forma que se verá más adelante. Pero es necesario recordar primero algunos antecedentes constitucionales acerca de la organización de nuestro más alto tribunal.

1550. El texto de 1853 (artículo 91), estatúa: « El poder judicial de la Confederación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, compuesta de nueve jueces y dos fiscales, que residirá en la capital, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Confederación ». El acta de la sesión del Congreso Constituyente del día en que fué aprobado ese artículo 91 se limita a decir que el señor Zenteno « pidió explicaciones a la comisión sobre las atribuciones de los tribunales inferiores de justicia, que el Congreso podía por este artículo establecer en el territorio de la Confederación ». Agrega que « el señor Zapata contestó: que esas atribuciones estaban detalladas en el artículo 97 del proyecto (correspondiente al art. 100 actual); atribuciones muy distintas a las de los tribunales provinciales. Que con el establecimiento de tribunales inferiores federales en las provincias se quería evitar el perjuicio que tendrían que sufrir los interesados si tuviesen que recurrir a la capital, para hacerse oír en juicio en los asuntos de competencia exclusiva de los tribunales nacionales. No habiéndose observado más sobre el artículo en cues-

(32) Véase *Martín versus Hunter*, 1 Wheaton, 304.



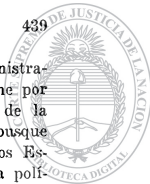
tión, se puso a votación y fué aprobado por unanimidad »³². Nada dice el acta aludida, como se ve, de los motivos que tuvieron los constituyentes de 1853 para separarse del modelo americano en dos puntos tan importantes como la determinación expresa del número de miembros de la Corte Suprema y la residencia obligatoria de la misma en la Capital, sobre los cuales puntos calla la Constitución de Estados Unidos por las razones que en seguida se advertirán.

1551. Fué en la revisión de 1860 por la Convención de la Provincia de Buenos Aires cuando se estudiaron ambas cuestiones interesantes. « El Redactor de la Comisión examinadora » nos dice, en efecto, que en el seno de ésta se propuso la modificación del texto constitucional de 1853 en el sentido de fijar en cuatro jueces y un fiscal el número de miembros de la Corte Suprema, y reemplazar la obligatoriedad de la residencia en la Capital por el mandato de tener una sesión anual en ésta ciudad. Se dijo « que estando calcado el poder judicial de la Confederación Argentina, en sus atribuciones y composición, sobre el plan de la Corte federal de los Estados Unidos, sólo por un error de hecho había podido determinarse la residencia de la Corte en la Capital, pues esta condición lo variaba completamente, creando una Corte sin funciones; y que, además, el número de jueces supremos era exorbitante, por cuanto, igual al de los Estados Unidos hoy, de seis que fueron al principio, correspondía a una población de treinta millones de habitantes y a una nación cuyos buques cubrían todos los mares, y por lo tanto daban ocasión a causas frecuentes de almirantazgo. Que los jueces vocales de la Suprema Corte de justicia de los Estados Unidos, lejos de residir en Wáshington, donde sólo permanecían ocho semanas, tenían sus tribunales como jueces supremos en los circuitos respectivos », etc.³⁴.

1552. El informe de la comisión examinadora reproducía en lo substancial este criterio, porque, según el referido artículo 91 de la Constitución de 1853, no obstante haberse adoptado el modelo norteamericano para la organización de la Corte Suprema, « se la ha convertido en un cuerpo con funciones pasivas, a la manera de los antiguos aficciones, o, más bien dicho, sin funciones, por el error de suponer que todas las causas que a ella competen habrán de juzgarse en la Capital y no en el lugar de su origen; de manera que la Nación tendría siempre que buscar a la Corte y nunca los

(33) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 350.

(34) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 1084.



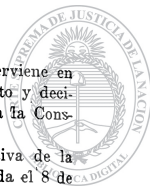
jueces a los ciudadanos, sistema contrario a toda buena administración de justicia... Así, pues, la reforma del artículo 91 tiene por objeto quitar la condición impuesta por la Constitución, de la residencia de la Corte en la Capital, a fin de que la justicia busque las causas en el lugar de su origen, como se practica en los Estados Unidos, donde existe el único modelo de esta máquina política, y por este medio poner la justicia al alcance del pueblo, convirtiendo en realidad lo que sólo era una ficción » (pub. of. cit., p. 1108).

La enmienda fué aprobada por la Convención porteña en la sesión del 7 de mayo de 1860, después de un conceptuoso discurso pronunciado por Sarmiento para fundamentarla; pero la Convención nacional *ad hoc*, reunida para pronunciarse sobre las modificaciones propuestas por la Provincia de Buenos Aires, como es sabido, rechazó dicha enmienda y dió al artículo la redacción que ahora tiene bajo el número 94 de la Constitución (sesión del 23 de septiembre).

1553. Las leyes orgánicas de la justicia federal son principalmente las que tienen los números 27, 48, 49, 50, 927, 1467, 1893, 3375, 4055 y 7055, y formar un cuerpo legal que es como el estatuto de la justicia federal, aquel en que se contienen todas las reglas que establecen su origen y gobiernan su existencia y funcionamiento³⁵.

La ley número 27, del 16 de octubre de 1862, comienza determinando la naturaleza y las funciones generales del poder judicial de la Nación. « La justicia nacional, dispone su artículo 1º, procederá siempre aplicando la Constitución y las leyes nacionales a la decisión de las causas en que versen intereses, actos o derechos de ministros o agentes públicos, de simples individuos, de provincias o de la Nación ». Nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que sea requerida a instancia de parte (art. 2º). Uno de sus objetos es sostener la observancia de la Constitución nacional, prestando, al decidir las causas, de toda disposición de cualquiera de los otros poderes nacionales que esté en oposición con ella (art. 3º). Conoce y decide en todos los asuntos regidos por la Constitución y leyes nacionales y en todas las causas expresadas en los artículos 100 y 101 de la Constitución; pero cuando fuere llamada, de conformidad con el artículo 100, a juzgar entre vecinos de diferentes provincias, lo hará

(35) C. Zavalía, *Derecho Federal* (Bs. Aires, 1921), p. 23; Hugo Alsina, *La Justicia Federal*, etc., (Bs. Aires, 1931), p. 67 (es esta una excelente obra sobre la organización, jurisdicción y competencia de la justicia federal).



con arreglo a las respectivas leyes provinciales. No interviene en ninguno de los casos en que, compitiendo ese conocimiento y decisión a la jurisdicción de Provincia, no se halle interesada la Constitución ni ley alguna nacional (arts. 4° y 5°).

Pero la organización completa y hasta ahora definitiva de la justicia federal la ha hecho la ley número 4055, sancionada el 8 de enero de 1902. Según su artículo 1° el poder judicial de la Nación es ejercido:

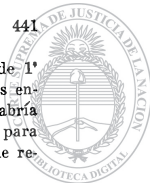
1° por la *Corte Suprema de Justicia*;

2° por *Cámaras federales de Apelación*;

3° por *Jueces de Sección* en la capital y en cada una de las provincias.

En los territorios nacionales hay *jueces letrados*, cuyas funciones están expresadas en la ley número 1532, del 18 de octubre de 1884, sobre límites, administración y gobierno de aquéllos. Veamos, pues, cómo están formados cada uno de estos tribunales de justicia nacional y cuáles son sus respectivas atribuciones.

1554. Ya he hecho notar repetidas veces cuánta importancia atribuían los constituyentes a la Corte Suprema y no debo insistir al respecto en este lugar. Por consiguiente, una de las primeras preocupaciones de los legisladores argentinos fué la de determinar la organización y las funciones propias de la Corte. Lo intentaron los del Congreso de la Confederación, cuyo gobierno residía, por razones y circunstancias conocidas, en la ciudad del Paraná, dictando la ley de 6 de septiembre de 1858 para establecer y arreglar la justicia federal en todo el territorio argentino. Y con tanto acierto habían concebido los legisladores de 1858 la estructura y la formación de los tribunales federales, que se anticiparon en más de cuarenta años a la reorganización que de los mismos se hizo en 1902 por la ley número 4055. Imitando a la ley norteamericana de 1789, conocida con el nombre de *judiciary act*, nuestra ley de 1858 creaba, además de la Corte Suprema, establecida por la Constitución expresamente, diversos tribunales inferiores, que eran las «Cortes de Distrito» y los «Juzgados de Sección». Dividía al territorio de la Confederación en cinco distritos o circunscripciones judiciales, compuesto cada uno por agrupamientos de provincias, excepto el 5°, o del Sud, que estaría formado por la Provincia de Buenos Aires solamente luego de incorporada. Cada Corte de distrito estaría integrada por tres jueces y un fiscal, requiriéndose ser mayor de veinticinco años de edad, ciudadano argentino y abogado de la Confederación con cuatro años de ejercicio para ser



miembro de ellas. Serían juzgados federales de sección los de 1ª instancia establecidos en el territorio federalizado (Entre Ríos entonces) y los demás que se crearían en las provincias, donde habría uno o más compuestos de un juez y un fiscal. Las condiciones para ser nombrado eran las mismas más arriba enumeradas, aunque reduciéndose a dos años el ejercicio profesional.

Tal era, en pocas palabras, la estructura de la justicia federal según la ley de 1858, antecedentes notable que frecuentemente se desestima o se olvida por quienes no quieren reconocer la gran labor constructiva del gobierno de la Confederación presidido por el general Urquiza. Pero concretémonos en el siguiente párrafo a estudiar la composición y el papel de la Corte Suprema especialmente,

1555. La Corte Suprema. — La ley número 27, sancionada, como lo he dicho, en 1862, dispone que la Corte estará formada por cinco ministros y un procurador general³⁶. Los requisitos o condiciones para ser miembro de la Corte están determinados por la misma Constitución, en su artículo 97: «Ninguno podrá ser miembro de la Corte Suprema de justicia — dice — sin ser abogado de la Nación con ocho años de ejercicio, y tener las calidades requeridas para ser senador» (especificadas en el artículo 47 que he comentado ya en otro lugar). El artículo 98 prescribe la forma del juramento que deben prestar los ministros del alto tribunal: en la primera instalación, dispone, lo prestarán en manos del Presidente de la Nación, «de desempeñar sus obligaciones, administrando justicia bien y legalmente y en conformidad a lo que prescribe la Constitución. En lo sucesivo lo prestarán ante el presidente de la misma Corte».

No puede expedir sentencia ni auto alguno que no sea de simple substanciación sin la asistencia de la mayoría absoluta de sus miembros. Anualmente forma una lista de *conjuceces*, para reemplazar por sorteo a sus propios miembros que se excusen o sean recusados, y lo mismo hace para los demás tribunales inferiores.

1556. La Corte conoce originaria y exclusivamente de las causas mencionadas en el artículo 101 de la Constitución nacional y artículo 1º de la ley número 48, de 14 de septiembre de 1863; y en *revisión* con arreglo al artículo 241 de la ley número 50, de la misma fecha³⁷. Conoce también, en última instancia, *por apela-*

(36) El sueldo anual de los ministros de la Corte Suprema y del procurador general es de \$ 36.000 %.

(37) Aunque más adelante será la oportunidad de examinar los textos



ción y nulidad de las sentencias definitivas de las cámaras federales de apelación, en los siguientes casos:

1° De las que fueren dictadas en las demandas contra la Nación a que se refiere la ley número 3952 de 6 de octubre de 1900.

2° De las que recayesen sobre acciones fiscales contra particulares o corporaciones, sea por cobro de cantidades adeudadas o por cumplimiento de contratos, por defraudación de rentas naciona-

constitucionales respectivos, es necesario conocerlos desde ya. El art. 100 de nuestra ley fundamental dice así: «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 inc. 11 del art. 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». Y el art. 101 dispone: «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».—El art. 1° de la ley n° 48, sobre jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales, a la que se hace referencia en el texto, establece lo siguiente: «La Suprema Corte de justicia nacional conocerá en 1° instancia: 1° De las causas que versan entre dos o más provincias, y las civiles que versen entre una Provincia y algún vecino o vecinos de otra o ciudadanos súbditos extranjeros. 2° De aquellas que versen entre una Provincia y un Estado extranjero. 3° De las causas concernientes a embajadores u otros ministros diplomáticos extranjeros, a las personas que compongan la Legación, a los individuos de su familia, ó sirvientes domésticos, del modo que una Corte de Justicia puede proceder con arreglo al derecho de gentes. 4° De las causas en que se versen los privilegios y exenciones de los cónsules y vicecónsules extranjeros en su carácter público».—El art. 241 de la ley n° 50, en fin, prescribe sobre el recurso de revisión: «El recurso de revisión creado por el art. 7° de la ley de 16 de octubre de 1862 solamente tendrá lugar: 1° Cuando la sentencia definitiva de la Suprema Corte hubiere recaído sobre cosas no pedidas por las partes. 2° Cuando en ella se omitiere proveer sobre alguno de los capítulos de la demanda o de la reconvencción si la hubiere. 3° Cuando después de pronunciada la definitiva, la parte perjudicada hallase o recobrase documentos decisivos ignorados, extraviados o detenidos por fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado. 4° Cuando la definitiva se hubiere pronunciado en virtud de documentos reconocidos o declarados falsos ignorándolo el recurrente, o cuya falsedad se omitiere proveer sobre alguno de los capítulos de la demanda o de la reconde prueba testimonial o de posiciones, alguno de los testigos o la parte absolvente fueren condenados como falsarios en sus declaraciones».



les o por violación de reglamentos administrativos, y en general en todas aquellas causas en que la Nación o un recaudador sea parte actora, siempre que el valor disputado excediere de cinco mil pesos.

En la precedente enumeración no se comprenden las acciones fiscales por cobro o defraudación de rentas o impuestos que sean exclusivamente para la capital y territorios nacionales y no generales para la Nación.

3° De las que recayesen en todas las causas a que dieren lugar los apresamientos o embargos marítimos en tiempo de guerra, sobre salvamento militar y sobre nacionalidad del buque, legitimidad de su patente o regularidad de sus papeles.

4° De las causas de extradición de criminales reclamados por países extranjeros.

5° De las dictadas en cualquier causa criminal, por los delitos de traición, rebelión, sedición, y en las de homicidio, incendio o explosión, piratería y naufragios cometidos en alta mar a bordo de buques nacionales o por piratas extranjeros; y en todos aquellos casos en que la pena impuesta excediera de diez años de presidio o penitenciaría.

En los casos que con arreglo a lo establecido en el artículo 551 del código de procedimientos en lo criminal proceda el recurso de revisión contra las sentencias de las cámaras federales, la Corte Suprema conoce de dicho recurso por apelación.

Conoce igualmente de los recursos que se promovieran por retardo o denegación de justicia, en los casos a que se refieren las disposiciones anteriores.

La Corte Suprema conoce, por último, en grado de apelación de las sentencias definitivas pronunciadas por las cámaras federales, por las cámaras de la capital, por los tribunales superiores de Provincia y por los tribunales superiores militares, en los casos previstos por el artículo 14 de la ley número 48, de 14 de septiembre de 1863 (véase más adelante la nota 39, p. 447).

La Corte Suprema dirime las cuestiones de competencia que se suscitan: a) Entre las cámaras federales de apelación, entre éstas y un juez o superior tribunal local de la capital, o juez o tribunal superior de Provincia. b) Entre un juez de sección y un juez o superior tribunal local de la capital, o un juez o tribunal superior de Provincia. c) Entre un juez letrado de territorio nacional y un juez o tribunal superior local de la capital, o un juez o tribunal superior de Provincia. d) Entre un juez o tribunal superior local de la capital y un juez o tribunal superior de Provin-



cia; entre los tribunales superiores de dos provincias; entre jueces de distintas provincias, y entre un tribunal militar y uno de cualquier otra jurisdicción nacional o provincial.

1557. La Corte Suprema ejerce superintendencia sobre las cámaras federales, jueces de sección, jueces letrados de territorios nacionales y demás funcionarios de la justicia federal, debiendo dictar los reglamentos convenientes para procurar la mejor administración de justicia.

La superintendencia de la Corte Suprema comprende:

1° Velar por el cumplimiento de esos reglamentos e imponer las penas disciplinarias que ellos fijen para los casos de infracción.

2° Exigir que se le remita anualmente o en cualquier tiempo una relación de las causas entradas, del número y estado de las pendientes y de las falladas.

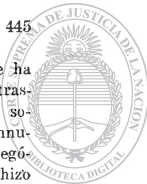
3° Acordar o denegar licencia a los miembros de las cámaras federales, jueces de sección, jueces letrados de los territorios nacionales y demás funcionarios de la justicia federal, para ausentarse del lugar en que desempeñan sus funciones, por más de tres días, o dejar de asistir al tribunal, juzgado u oficina por más de una semana.

4° Imponer a los mismos penas disciplinarias por faltas a la consideración y respeto debidos a la Corte o a alguno de sus miembros por actos ofensivos al decoro de la administración de justicia, o por falta o negligencia en el cumplimiento de su deber.

Las penas consistirán en prevenciones, apercibimientos o multas que no excedan de doscientos pesos.

En caso de reincidencia, y si el abuso, la falta o negligencia fuere grave, la Corte Suprema la pondrá en conocimiento de la cámara de diputados de la Nación, cuando fuesen cometidas por miembros de las cámaras federales de apelación, por los jueces de sección y jueces letrados de los territorios nacionales; y cuando ellas fuesen cometidas por los procuradores fiscales, defensores de menores, pobres y ausentes, los suspenderá, solicitando en seguida su exoneración del poder ejecutivo. ;

1558. La función primordial de la Corte Suprema.— Mientras de la norteamericana puede decirse, como todos los autores lo reconocen unánimemente, que es la pieza maestra en el organismo político ideado por los convencionales de Filadelfia y que a ella se debe primordialmente el afianzamiento de los principios y mandatos de la Constitución, encauzando el desarrollo de los poderes y



de la conciencia pública> de la nuestra es necesario decir que ha estado durante mucho tiempo al margen de su verdadera y trascendental función de intérprete final y decisivo del Código soberano. Raras veces la Corte argentina aprovechó de las innumerables ocasiones que se le presentaron para establecer categóricamente la doctrina constitucional auténtica, y cuando lo hizo algo así como un sentimiento de temor o de timidez frente a los *poderes políticos* del gobierno nacional se trasuntó en sus declaraciones, o en «los considerandos» de sus sentencias. Estas se caracterizaron por una brevedad y una pequeñez realmente inexplicables en cuanto a sus formas, desde 1880 hasta la incorporación en 1903 de uno de sus jueces más eminentes, el doctor Antonio Bermejo, que la presidió durante veinticinco años ^{37 bis}.

Corresponde a la primera época de la Corte argentina una luminosísima sentencia que dictó en agosto de 1872, en la causa promovida por el fisco nacional contra don Manuel Ocampo ³⁸, sobre nulidad y revisión de una sentencia anterior, y en cuya oportunidad el alto tribunal elucidó con gran extensión y notable acierto diversas cuestiones constitucionales de sumo interés doctrinario y práctico. ¡Es, en mi opinión, una de las mejores sentencias de la Corte, y como en ella se explica satisfactoriamente su posición especial en nuestro sistema y el alcance de sus decisiones, creo oportuno y necesario transcribir aquí algunos de sus párrafos antes de avanzar más en nuestro examen.¡ Hélos aquí:

«Un poder arbitrario no debe, en verdad, existir en gobierno alguno civilizado, sea su forma cual fuere. Pero, ni la falta de recursos legales para corregir los errores que pudiera cometer la Corte harían de ella un poder arbitrario, ni reconocer que, según las leyes vigentes, no los hay, es abogar en favor de la injusticia y sostener «la teoría de la sumisión estúpida»... Un tribunal al que se fijan reglas de criterio y al que se hace responsable, no será nunca, no podrá ser, aunque quiera, un tribunal arbitrario. El poder judicial, por su naturaleza, no puede ser jamás el poder invasor, el poder peligroso, que comprometa la subsistencia de las leyes y la verdad de las garantías que tiene por misión hacer efectivas y amparar. ¡La Corte Suprema es el tribunal en último recurso para todos los asuntos contenciosos en que se le ha dado jurisdicción, como pertenecientes al poder judicial de la Nación. Sus

(37 bis) V. *Doctrina Constitucional*, del autor, ps. 223-234.

(38) C. S. N., t. 12, ps. 149-182.



decisiones son finales. Ningún tribunal las puede revocar. Representa, en la esfera de sus atribuciones, la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio como el Congreso en su potestad de legislar y como el poder ejecutivo en el desempeño de sus funciones. De sus fallos no hay recurso alguno, a excepción del de revisión, interpuesto ante ella en los casos de jurisdicción originaria y exclusiva. Esta es la doctrina de la Constitución, la doctrina de la ley, y la que está en la naturaleza de las cosas... ¿Ante quién se interpondrían los recursos contra los fallos de la Suprema Corte? — La Constitución no ha creado tribunal alguno que le sea superior, y es por ésto que el artículo 94 la denomina «Suprema». No habiéndolo creado la Constitución, no puede crearlo la ley, porque su jurisdicción y sus atribuciones tienen origen en la Ley Suprema a que están subordinados todos los actos de los poderes públicos, y la ley ordinaria no las puede amenguar ni disminuir... Es preciso confiar mucho en la pureza de los miembros de la Corte, en su amor a la justicia, en su solicitud por la verdad, en la superioridad de espíritu que alejará de ellos «las debilidades del amor propio», para reconocerlos capaces de enmendar su propio error. Ella puede cometer errores. Sus miembros no tienen la pretensión de hallarse investidos con el don divino de la infalibilidad. Pero, cualquier tribunal a que se invista con la facultad de juzgar en último resorte ha de hallarse en la misma situación, porque no puede concebirse tribunal alguno que no haya de ser desempeñado por hombres... «De manera que, si para escapar al peligro del error posible hubiera de concederse recurso de las decisiones de la Corte, para escapar a idéntico peligro habría que conceder recurso de las decisiones que pudieran revocar las decisiones de la Corte, y de ésta a otro por igual razón, estableciendo una serie que jamás terminaría, porque jamás podría hallarse un tribunal en el que no fuera posible el error. Habría que establecer, por consiguiente, la eterna incertidumbre del derecho con la impotencia de los poderes sociales para poner fin a los pleitos; y por temor a un peligro posible se caería en un peligro cierto, y sin duda más grave, de una permanente anarquía. Por eso, la existencia de un tribunal que, aunque compuesto por hombres y susceptible de error, ponga con sus sentencias término a los litigios, de un tribunal de cuyas decisiones no haya recurso alguno legal, ha sido la doctrina de la humanidad en todos los tiempos, en todas las latitudes, en todos los grados de cultura y en todas las formas de gobierno».



1559. Esta sentencia, no solamente por las declaraciones pretranscriptas acerca de la posición de la Corte Suprema en nuestro sistema constitucional — formuladas con plausible énfasis y gran autoridad — sino también por el análisis profundo y extenso que hacía de las cuestiones a resolver, es una de las que dan honor a la Corte. Pero aparte de ésta y de algunas otras que he citado especialmente en esta obra, como *leading cases*, el resto de las que forman la vasta colección (ciento cincuenta y ocho volúmenes hasta hoy) no está del todo al nivel que requiere la importancia institucional y política del tribunal que acertadamente ha sido llamado «el órgano viviente de la Constitución».

Reconozco haber sido yo uno de los más entusiastas admiradores de la jurisprudencia de la Corte, y sigo siéndolo, aunque no de la que ha establecido, desde diversos puntos de vista, para aislarse en las incesantes controversias y prácticas aplicaciones de los principios institucionales. Ordinariamente parece más bien la Corte un tribunal superior, con funciones análogas a las de los otros tribunales de justicia, y únicamente en ocasiones excepcionales asume el ejercicio de su gran poder de establecer la interpretación constitucional que de ella se espera. Su variada jurisprudencia sobre el llamado *recurso extraordinario*, instituido por el artículo 14 de la ley número 48 (de 14 de septiembre de 1863)³⁹, demuestra, aparte de la incongruencia que a aquélla particulariza, la tendencia de la Corte a eludir el examen de toda cuestión constitucional que pueda comprometerla ante la opinión.

1560. «Nuestra Corte Suprema — observa el ex juez federal doctor Clodomiro Zavallía en su obra sobre la materia⁴⁰ — no ha

(39) La ley n° 48 sobre este recurso dice: «Art. 14. Una vez radicado un juicio ante los tribunales de Provincia será sentenciado y fenecido en la jurisdicción provincial, y sólo podrá apelarse a la Corte Suprema de las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales superiores de Provincia en los casos siguientes: 1° Cuando en el pleito se haya puesto en cuestión la validez de un tratado, de una ley del Congreso o de una autoridad ejercida en nombre de la Nación y la decisión haya sido contra su validez. 2° Cuando la validez de la ley, decreto o autoridad de Provincia se haya puesto en cuestión bajo la pretensión de ser repugnante a la Constitución nacional, a los tratados o leyes del Congreso, y la decisión haya sido en favor de la validez de la ley o autoridad de Provincia. 3° Cuando la inteligencia de alguna cláusula de la Constitución, o de un tratado o ley del Congreso, o una comisión ejercida en nombre de la autoridad nacional haya sido cuestionada y la decisión sea contra la validez del título, derecho, privilegio o exención que se funda en dicha cláusula y sea materia del litigio».



sabido aprovechar siempre, en la medida necesaria, las ocasiones que se le presentaron propicias para exhibirla ante el concepto de la Nación en su verdadero carácter de destacada y permanente preponderancia. Las transformaciones sociales, los nuevos métodos de comercio, las complicaciones inherentes a las mudanzas del cambio internacional, las inesperadas asechanzas al orden institucional, por medios desconocidos hasta hoy, no logran, con la frecuencia que fuera menester, conmover su señorío. Hace consistir su fuerza en la inmutabilidad. ¿Tiene razón? Aunque este juicio crítico termina con un interrogante, que lo oscurece en parte y lo restringe, debe citarse aquí por la conocida experiencia de quien lo emite. Más concreto y más asertivo es el del reputado profesor y publicista doctor Estanislao S. Zeballos, que tuvo muy merecido prestigio en nuestro foro: «Entre nosotros, dice⁴¹, la Corte federal ha llevado una vida opaca, de acción lánguida, sin influencia gubernativa y sin prestigio popular. En sus primeros tiempos parecía gozar de mayor autoridad, que no provenía de sus fallos⁴², sino del alto sentido político de los presidentes, de Mitre a Avellaneda, que la honraban. La Corte fué digna; pero no siempre sabia e independiente, y a menudo contradictoria. Poco numerosos son, en efecto, los fallos que, por su orientación política, su ciencia y su doctrina, han marcado rumbos. La Corte Suprema ha sido afectada por la degeneración moral y política de nuestros partidos. Ellos la han tratado injustamente, como a una institución judicial subalterna, sin recordar su carácter supremo de poder del Estado. Los ejecutivos y los congresos de los últimos tiempos no le guardaron las consideraciones, ni rendido los honores protocolares que le corresponden », etc.

1561. Cámaras de apelación. — La ley número 4055 creó cuatro cámaras federales de apelación, con objeto de subsanar los graves inconvenientes que provenían de que a la Corte Suprema llegaran en segunda instancia todos los asuntos ventilados ante los juzgados de sección. La tarea del alto tribunal era hasta entonces abrumadora e imposible de realizarse con la eficacia y con la pron-

(40) *Historia de la Corte Suprema de Justicia* (Bs. Aires, 1920), p. 11.

(41) En la «*Revista de Derecho, Historia y Letras*», junio de 1922, t. 72, p. 225. (*Crítica Forense*).

(42) Disiento fundamentalmente con esta afirmación; hay muchas sentencias excelentes de la Corte de esa primera época, que he citado y elogiado en esta obra por su indudable valor.



titud requeridas por toda buena administración de justicia. Las causas pasaban directamente a la Corte desde los juzgados federales y esperaban allí largo tiempo su turno para ser decididas en definitiva y última instancia.

La referida ley de 1902 dispuso que hubiera cuatro cámaras de apelación, como queda dicho, compuestas cada una de tres miembros, y con asiento la primera en la capital de la República ^{42 bis}, la segunda en la ciudad de La Plata, la tercera en Paraná y la cuarta en Córdoba. En 1910 (ley n° 7099) creóse otra cámara federal de apelación en la ciudad del Rosario, para la Provincia de Santa Fe especialmente, bajo el mismo régimen que fué establecido por la ley número 4055.

La primera circunscripción comprende la Capital de la República y las provincias de San Luis, Mendoza y San Juan. La segunda la Provincia de Buenos Aires y territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La tercera, Entre Ríos y Corrientes y territorios de Formosa, Chaco y Misiones. La cuarta las demás provincias (excepto Santa Fe desde 1910) y territorios que no se incluyen en las anteriores. La quinta Santa Fe, como ya se dijo.

El ministerio público es desempeñado por un funcionario llamado procurador fiscal de cada cámara de apelación, en las de la capital, La Plata y Santa Fe; en las de Paraná y Córdoba dicho cargo y el de procurador fiscal ante el juzgado de sección es desempeñado por un solo funcionario, según la ley número 4055.

Para ser miembro de las cámaras de apelación o procurador fiscal se requieren las mismas condiciones que para serlo de la Corte Suprema. No podrán ser simultáneamente jueces de la misma cámara los parientes o afines dentro del cuarto grado civil, y en caso de afinidad sobreviniente el que la causare abandonará el puesto. Cada una nombra su presidente, y actúa con el secretario y demás empleados que designe la Corte Suprema de conformidad con la ley de presupuesto.

1562. Conocen en grado de apelación, en segunda instancia, de todos los casos enumerados en el artículo 3° de la ley número 4055, y que fueron ya mencionados en el párrafo precedente. En grado de apelación y en última instancia: 1°, de los recursos que se deduzcan contra las resoluciones de los jueces de sección en las causas de su competencia que no fueren de las enumeradas en dicho

(42 bis) La ley n° 7055 aumentó hasta cinco sus miembros.



artículo 3º de la ley 4055, y siempre que el valor cuestionado, en las causas civiles y comerciales, exceda de quinientos pesos; 2º, de los recursos que se deduzcan contra las resoluciones de los jueces letrados de los territorios nacionales, aunque fueren dictadas en causas criminales y del fuero común; 3º, de los recursos por retardación o denegación de justicia por parte de los jueces de sección o de los letrados de los territorios nacionales; 4º, de las consultas que elevaran los jueces letrados de los territorios nacionales en los casos previstos por la ley orgánica de los mismos.

Conocen las cámaras federales de las cuestiones de competencia que se susciten entre los jueces de sección, entre los jueces letrados de los territorios y entre éstos y aquéllos. Observan en materia civil y comercial los procedimientos establecidos por la ley número 50, del 14 de septiembre de 1863, y en materia penal el código de procedimientos en lo criminal de la Nación.

Dictan su reglamento interno y lo someten a la aprobación de la Corte Suprema.

También les corresponde: velar porque los jueces y el personal de sus circunscripciones observen los reglamentos de la Suprema Corte; exigir estadísticas del movimiento judicial; acordar o denegar licencias a los jueces y secretarios, no pudiendo exceder ellas de ocho días; imponer a los jueces y personal subalterno penas disciplinarias por faltas a la consideración y respetos debidos a las cámaras o a alguno de sus miembros por actos ofensivos al decoro de la administración de justicia, por falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes. Las penas consistirán en prevenciones, apercibimientos o multas que no excedan de cien pesos; en caso de reincidencia, por parte de los jueces, procuradores fiscales y defensores de menores, pobres y ausentes, pondrán el hecho en conocimiento de la Corte Suprema.

1563. Juzgados de sección. — La ley número 27, de octubre 16 de 1862, creó un juzgado de sección en cada Provincia, pero leyes posteriores han aumentado el número de estos juzgados en Entre Ríos (Paraná y Uruguay), Buenos Aires (La Plata, Bahía Blanca y Mercedes); Santa Fe (uno en la ciudad de este nombre y dos en Rosario). En la capital hay tres, uno con jurisdicción en lo correccional y criminal, y dos en lo civil y comercial; dos en la Provincia de Córdoba ⁴³. Estos juzgados son unipersonales, y para ocupar el

(43) Véanse leyes n° 27, 1893, 4055, 5011, 8843 y 11192.



cargo se necesita tener veinticinco años de edad y ser abogado argentino con tres años por lo menos de ejercicio profesional.

En cada sección judicial existe un procurador fiscal, y en la capital tres. En casos de recusación, impedimento, vacancia o licencia de los jueces, son éstos suplidos: 1° por el fiscal, 2° por el defensor letrado de pobres, menores e incapaces, 3° por el conjuetz correspondiente de la lista anual que hace la Corte Suprema.

La ley número 48, del 14 de septiembre de 1863, sobre jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales, enumera las causas de que conocen en primera instancia los jueces de sección. Helas aquí:

1° Las que sean especialmente regidas por la Constitución nacional, leyes que haya sancionado y sancionare el Congreso y los tratados públicos con naciones extranjeras; 2° Las causas civiles en que sean partes un vecino de la Provincia en que se suscite el pleito y un vecino de otra, o en que sean partes un ciudadano argentino y un extranjero; 3° Las que versen sobre negocios particulares de un cónsul o vicecónsul extranjero; 4° Todo pleito que se inicie entre particulares, teniendo por origen actos administrativos del gobierno nacional; 5° Toda acción fiscal contra particulares o corporaciones, sea por cobro de cantidades debidas o por cumplimiento de contratos, o por defraudación de rentas nacionales, o por violación de reglamentos administrativos; 6° En general todas aquellas causas en que la Nación o un recaudador de sus rentas sea parte; 7° Todas las causas a que dan lugar los apresamientos o embargos marítimos en tiempo de guerra; 8° Las que se originen por choques, averías de buques, o por asaltos hechos, o por auxilios prestados en alta mar, o en los puertos, ríos y mares donde la República tiene jurisdicción; 9° Las que se originen entre los propietarios o interesados de un buque, sea sobre su posesión o sobre su propiedad; 10° Las que versen sobre la construcción y reparación de un buque, sobre hipoteca de su casco, sobre fletamento y estadías, sobre seguros marítimos, sobre salarios de oficiales y marineros, sobre salvamento civil y militar, sobre naufragios, sobre avería simple y gruesa, sobre contratos a la gruesa ventura, sobre pilotaje, sobre embargos de buques y penas por violación de las leyes de impuestos y navegación, sobre la nacionalidad del buque y legitimidad de su patente o regularidad de sus papeles, sobre arribadas forzosas, sobre reconocimientos, sobre abandono, venta y liquidación de créditos del buque, sobre cumplimiento de las obligaciones del ca-



pitán, tripulantes, y en general sobre todo hecho o contrato concerniente a la navegación y comercio marítimo.

1564. Los jueces de sección conocen igualmente de todas las causas de contrabando y de todas las causas criminales cuyo conocimiento compete a la justicia nacional, a saber:

1° de los crímenes cometidos en alta mar o a bordo de buques nacionales o por piratas extranjeros, que serán juzgados por el juez de sección del primer puerto argentino a que arribase el buque; 2° de los crímenes cometidos en los ríos, islas y puertos argentinos, que serán juzgados por el juez que se halle más inmediato al lugar del hecho o por aquel en cuya sección se encuentren los criminales, según sea el que prevenga en la causa; 3° de los crímenes cometidos en el territorio de las provincias en violación de las leyes nacionales, como son todos aquellos que ofenden la soberanía y seguridad de la Nación, o tiendan a la defraudación de sus rentas, u obstruyan o corrompan el buen servicio de sus empleados, o violenten o estorben la correspondencia de los correos, o estorben o falseen las elecciones nacionales, o representen falsificación de documentos nacionales o de moneda nacional, o de billetes de banco autorizados por el Congreso, que serán juzgados en la sección judicial en donde se cometieren; 4° de los crímenes de toda especie que se cometan en lugares donde el gobierno nacional tenga absoluta y exclusiva jurisdicción, que serán juzgados por los jueces de sección allí existentes.

1565. La jurisdicción federal según la Constitución y la jurisprudencia. — La organización como las funciones de los tribunales

nacionales tienen sus orígenes, claro está, en la Constitución de la República. En cuanto a estas funciones, los artículos 100 y 101 de la ley suprema establecen categóricamente su extensión, porque la justicia federal es de excepción y sólo comprende los casos previstos en el primero de los textos citados. Entiéndese por *jurisdicción* la suma de facultades y atribuciones que la Constitución concede al poder judicial. Este, como todos los poderes creados por el pueblo para su gobierno, tiene sus atribuciones limitadas, como lo están por el artículo 100; y ello quiere decir que ningún tribunal federal puede entender en una causa no comprendida entre las que allí se enumeran ⁴⁴.

Ya he adelantado algo a este respecto, al definir el carácter

(44) J. V. González, *Manual*, p. 638, § 603.



de la justicia federal; y en lo que atañe a la *competencia* de los diversos tribunales que la componen también han sido enunciadas antes las reglas establecidas por las leyes complementarias de los preceptos constitucionales.

No es posible ni oportuno, por lo demás, hacer en esta obra un estudio prolijo sobre jurisdicción y competencia de los tribunales de la Nación, porque con todo lo que a estos puntos se refiere se ha formado una vasta e interesante materia o asignatura, que algunos llaman *Derecho Federal*⁴⁵, y cuya amplitud se desarrolla paulatinamente a medida que su examen se intensifica por los que a ella se han dedicado.

Me limitaré, pues, a exponer aquí — para que el lector tenga una noción completa de lo que es el poder judicial de la Nación — algunos principios de jurisprudencia establecida por la Corte Suprema respecto de la jurisdicción federal. Pero antes de hacerlo conviene recordar los textos de la Constitución sobre este particular.

«Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación — dice el artículo 100 — 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».

«En estos casos — dispone el artículo 101 — 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».

1566. Según el texto de 1853 correspondía también a la justicia federal el conocimiento y decisión «de los conflictos entre los poderes públicos de una misma Provincia», «de los recursos de

(45) Es especialmente recomendable para esta materia a que me refiero en el texto el libro del profesor doctor Clodomiro Zavallía, *Derecho Federal; jurisdicción y competencia*, etc. (1926, 2ª ed.).



fuerza » y de las causas « entre una Provincia y sus propios vecinos »; pero no se incluían las que menciona la parte final del artículo 100 tal como fué sancionado por la Convención *ad hoc* de 1860, pues el texto de 1853 decía simplemente: « y entre una Provincia y un Estado o ciudadano extranjero », sin la frase o sus vecinos después de la palabra Provincia, como está ahora.

La supresión de la cláusula que atribuía a la Corte Suprema el conocimiento de los conflictos entre los poderes públicos de una misma Provincia era fundada por los reformadores de 1860 en ciertos principios del régimen federal que conceptuaban violados por aquella disposición. Vélez Sarsfield, autor de tales enmiendas, pensaba que si no se hacía la eliminación de esa facultad de la Corte iba a destruirse completamente aquel régimen de gobierno, « porque un poder extraño, el poder judicial nacional, viene a entrometerse en las cuestiones de los poderes públicos de una Provincia. Tal como está redactado el artículo, agregaba, mañana el gobierno de Buenos Aires podría ir a demandar a las cámaras legislativas ante la Corte Suprema federal, juicio que a nadie se le habrá ocurrido que fuera posible », etc. (sesión del 7 de mayo de 1860).

Sarmiento expuso el propósito que inspiró a estas reformas, diciendo: « la comisión ha tenido especial empeño, cuando entró en sus debates, de no salirse de los términos literales, en cuanto era posible, de la Constitución de los Estados Unidos, no porque sea más o menos aplicable a nosotros, *sino porque nos vamos a encontrar con una jurisprudencia que a nadie le será permitido decir: «yo opino así»*. Mientras tanto, si no salimos de la letra de la Constitución (citada), tenemos a donde apelar para salir de dudas » ⁴⁶.

1567. El poder judicial federal está llamado a resolver las causas en que su decisión es requerida a objeto de determinar los derechos o intereses controvertidos, sin que pueda dictar pronunciamientos de alcance puramente teórico o doctrinario, que no envuelvan en sí ninguna reparación relacionada con la materia del pleito ⁴⁷.

La justicia nacional sólo ejerce jurisdicción en los casos concretos ⁴⁸; y no puede resolver cuestiones en abstracto ⁴⁹, ni ha-

(46) *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 1144.

(47) C. S. N., t. 103, p. 58 (J. F. Vitón v. Marcelino Ugarte).

(48) C. S. N., t. 46, p. 311 (E. García Rosado v. Prov. de Corrientes).

(49) C. S. N., t. 1, p. 455 (M. A. Montes de Oca v. Fisco Nacional).



cer declaraciones de esta naturaleza⁵⁰; ni decidir o juzgar sobre la inconstitucionalidad de una ley sino cuando se trata de su aplicación a los casos contenciosos que ocurren⁵¹. La jurisprudencia americana, por el órgano de su más alto intérprete, aplicando prescripciones análogas a las nuestras, ha reconocido igualmente que la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley sólo podrá ser ejercida cuando un caso propiamente tal o controversia entre partes que afirman o contradicen, respectivamente, derechos sobre una disposición legal, son llevados a su decisión, sin que esto pueda ser suplido — como se ha hecho constar recientemente — ni por la explícita autorización de una ley⁵².

No puede dar explicaciones sobre las teorías que se sustenten cuando no haya casos prácticos a los que se deban aplicar, porque el objeto de la jurisdicción nacional es decidir causas y no cuestiones abstractas de derecho⁵³. El terreno de las conveniencias es extraño al poder judicial, estando limitadas sus facultades a aplicar las leyes y reglamentos, con tal de que emanen de autoridad competente y no sean repugnantes a la Constitución⁵⁴.

La jurisdicción de los tribunales de la Nación es por su naturaleza y sus objetos restrictiva⁵⁵; y la competencia no se rige por las leyes del derecho común, sino por las prescripciones de la Constitución nacional y leyes especiales sancionadas por el Congreso⁵⁶.

La jurisdicción de los tribunales nacionales en todas las causas que son de su resorte es privativa y excluyente de la de los tribunales de Provincia, con la sola limitación de las excepciones especiales contenidas en el artículo 12 de la ley sobre jurisdicción y competencia⁵⁷. Sólo ejerce jurisdicción, como ya se ha dicho, en casos contenciosos⁵⁸.

Debiendo ser coextensivo el poder judicial de la Nación con el poder legislativo, no puede juzgar sino de las materias sobre que pueda legislar el Congreso, a menos que una disposición expresa

(50) C. S. N., t. 5, p. 316 (A. Vedia con el P. E. Nacional).

(51) C. S. N., t. 24, p. 248 (E. Villanueva v. Municipalidad de la Capital).

(52) C. S. N., t. 115, p. 165 (*ex parte* Mario Bravo).

(53) C. S. N., t. 4, p. 75 (*in re* F. Egusquiza y C. Ayala).

(54) C. S. N., t. 23, p. 37 (C. Casado v. Municipalidad del Rosario).

(55) C. S. N., t. 5, p. 345 (I. Jimenez y F. R. Galindez v. Intendente de Policía de Catamarca).

(56) C. S. N., t. 7, p. 104 (P. Correa con J. M. Moreno).

(57) C. S. N., t. 13, p. 392 (A. Carranza v. J. Etchepeare).

(58) C. S. N., t. 46, p. 311 (E. G. Rosado v. Prov. de Corrientes).



de la Constitución lo autorice, a su juicio, para casos no comprendidos en dichas materias⁵⁹. Corresponde al Congreso apreciar las ventajas e inconvenientes de las leyes que sancione, porque existe para legislar, siendo todo lo referente a la discreción con que hubiera obrado ajeno al poder judicial, el que no tiene misión sino para pronunciarse de conformidad con lo establecido por la ley, aún en la hipótesis de que se arguyera y pretendiera que la ley es dura o injusta; es doctrina admitida la de que en la duda los tribunales federales deben pronunciarse en favor de la validez de la ley, y eso aunque la duda fuera razonable⁶⁰.

1568. La jurisdicción federal se determina por razón de la *materia* o por razón de las *personas* a que se refiere. Sobre la primera ha dicho la Corte Suprema lo que sigue: « El artículo 100 de la Constitución, y el 2° (inc. 1°) de la ley de 14 de septiembre de 1863, atribuyen a los tribunales nacionales el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, por las leyes del Congreso o por los tratados con las naciones extranjeras, y como la jurisdicción en estos casos es conferida a dichos tribunales *por razón de la materia*, con prescindencia absoluta de las personas, no puede ser alterada ni modificada en manera alguna, cualquiera sea la nacionalidad o vecindad de las partes interesadas en el juicio. La jurisdicción de los tribunales nacionales en las causas expresadas es privativa, según se dispone por el artículo 12 de dicha ley. Los jueces de provincias no pueden conocer de ellas, so pretexto de ser también intérpretes de la Constitución y de las leyes del Congreso. Interpretan y aplican esas leyes supremas de la Nación en las causas cuyo conocimiento les corresponde originariamente, o en las que, siendo de competencia nacional, por razón de las personas, han quedado sujetas a su jurisdicción con arreglo a lo dispuesto por el inciso 4° del artículo citado, no pudiendo, por consiguiente, deducirse de aquí que tengan jurisdicción concurrente con los tribunales nacionales »⁶¹.

La creación de esta jurisdicción por razón de las personas responde a los más altos propósitos de la paz pública, evitando reclamaciones y conflictos internacionales, al mismo tiempo que afianza el crédito público y privado en las relaciones de comercio con

(59) C. S. N., t. 9, p. 277 (Doroteo García con la Prov. de Santa Fe).

(60) C. S. N., t. 68, p. 295 (Bellocq y Durañona v. F. C. del Sud).

(61) C. S. N., t. 27, p. 453 (F. C. Central Argentino v. F. C. Oeste Santafecino); t. 99, p. 44 (A. O'Connor v. J. Lascano); t. 29, p. 433, cit.



las potencias extranjeras y sus habitantes, y no podría desaparecer sino en los casos de excepción expresamente establecidos en la Constitución nacional ⁶².

1569. « La jurisdicción por razón de las personas — dice otra sentencia — no ha sido creada caprichosamente y sin motivo. Ellos, lejos de eso, tiene por origen y fundamento razones de alta trascendencia, sin las cuales no sería más que una complicación perjudicial en el mecanismo de la administración de justicia. El Presidente de la Corte Suprema norteamericana, Mr. Jay, dando la opinión de este tribunal en una causa muy notable (*Chilson v. Georgia*), consignó aquellas razones en palabras claras y concisas, que han sido repetidas después por los juriseconsultos como la fiel expresión de la política que aconsejó el establecimiento de ese género de jurisdicción. Peligro de parcialidad en los jueces de un Estado en favor de sus convecinos, cuando litigan con los vecinos de otro Estado, y cuando la cuestión es entre ciudadanos y extranjeros; peligro de ser comprometida la responsabilidad de toda la Nación por actos de los jueces de una sola de sus partes, dando lugar a reclamaciones y complicaciones internacionales: tales son los males que se tuvo en vista evitar por medio de la jurisdicción nacional fundada en la nacionalidad o vecindad de los litigantes. Y si después de reflexionar un momento nos preguntamos cuál de aquellos peligros existe cuando el pleito es entre extranjeros o entre vecinos de una misma Provincia, nos será forzoso reconocer que no existe alguno, sea que el derecho disputado pertenezca originariamente al que lo reclama, o por cesión de otra cualquiera persona. Faltaría, pues, la razón fundamental de la jurisdicción, y esto debería servir de punto de partida para la sana inteligencia y recta aplicación de la ley... Se puede, pues, con seguridad, establecer las siguientes reglas, para resolver con facilidad las cuestiones sobre jurisdicción por razón de nacionalidad o vecindad de las partes. *Primera.* Las causas entre un extranjero y un ciudadano, o entre un vecino de la Provincia en que se promueve el juicio y un vecino de otra Provincia, corresponden a la jurisdicción nacional. *Segunda.* Pero si el derecho cuestionado no pertenece originariamente, sino por cesión al que lo reclama, para que surta el fuero nacional es necesario: 1°, que el cesionario personalmente se halle en las condiciones necesarias de nacionalidad o vecindad con respecto a la otra parte, y 2°, que el cedente se halle en las mismas condiciones,

(62) C. S. N., t. 28, p. 78 (*Varios v. J. Palacios y Cía.*).



de modo que él mismo hubiera podido promover el juicio. *Tercera.* Las cuestiones entre extranjeros, o entre vecinos de una misma Provincia, son siempre extrañas a la jurisdicción nacional, aun cuando el derecho cuestionado pertenezca al que lo reclama, por cesión de otra persona que hubiera podido ocurrir a dicha jurisdicción. La Corte ha creído conveniente detenerse en las consideraciones que preceden para dejar más ampliamente fundado su fallo anterior, teniendo presente que hubo, al dictarlo, una opinión en disidencia. Pero, bajo el punto de vista en que hoy se presenta la cuestión, hay razones especiales que conducen al mismo resultado » ⁶³.

Las provincias ante el gobierno federal



CAPITULO PRIMERO

Las provincias y sus poderes

1570. Definiciones previas. — En otra parte de esta obra ¹ he explicado la formación y evolución histórica de las autonomías provinciales. Debo ahora estudiar el concepto constitucional de tales autonomías y las consecuencias institucionales, políticas, económicas y administrativas que de ese concepto se deducen, tanto en lo relativo al funcionamiento de los gobiernos provinciales, cuanto en lo que atañe a sus relaciones con el gobierno nacional. Esto último pertenece al derecho federal de la Constitución, que se ha definido como « la suma de todas las reglas, cláusulas, principios o normas de conducta relativas a las relaciones entre los Estados ya nacional y provinciales, ya de éstos entre sí; en una palabra, todo lo que en su organismo se refiere al vínculo de unión (*vinculum fœderis*) de las provincias, y a la coexistencia con la Nación para formar un solo gobierno común » ². Pero esta definición, claro está, no comprende lo que respecta a la organización y al funcionamiento de los gobiernos particulares. Todo esto, conocido con el nombre de *derecho público provincial*, se relaciona, evidentemente, y mucho, con el derecho federal de la Constitución, porque ésta exige que los gobiernos provinciales sean constituidos según ciertos principios o reglas fundamentales que expresamente esta-

(1) Primera parte, capítulos III y IV.

(2) J. V. González, *Manual*, p. 699.



blece, para que la Nación preste su superior garantía al goce y ejercicio de las instituciones en que aquéllos gobiernos se basan³.

Así, cuando se trata de saber si corresponde una intervención federal en tal Provincia, «para garantizar la forma republicana de gobierno» (art. 6°), será necesario analizar las instituciones de esa Provincia ante todo, para ver si la han establecido, y luego averiguar si el gobierno existente funciona de acuerdo con aquélla.

Por lo demás, es asimismo parte importantísima del derecho federal el estudio de las limitaciones constitucionales a la autonomía de las provincias, determinadas en el artículo 108 de la ley suprema y explicadas por la jurisprudencia.

Podría ahora ensayar una definición: el derecho federal consiste en la exposición y comentario de todos los principios, reglas fundamentales y normas de conducta que se refieren al goce y a la garantía de la autonomía de las provincias. —

1571. ¿Qué son las provincias en nuestro derecho público?—W. Wilson dice respecto de los Estados que componen la unión norteamericana: «Estos no son divisiones administrativas, sino que son los miembros que constituyen la Unión, coordinados en sus poderes con los de la Unión misma, a la cual no están sometidos en lo que toca a su propia esfera. Naturalmente, están excluidos por la Constitución federal, del ejercicio de ciertas funciones, pero aquellas que ejercen, muy amplias e importantes, no tienen origen en la Constitución: las ejercen, por el contrario, según los plenos principios del *self government*»⁴. Nuestras provincias tampoco son divisiones administrativas de la Nación, como alguien lo ha sostenido equivocadamente, inducido tal vez por aquella lamentable confusión en que incurrió José Manuel Estrada, al querer definir el concepto de la autonomía provincial. Estrada, en efecto, a pesar de haber afirmado que «de todas suertes» la facultad gobernante de las provincias «es plena y reviste todos los atributos de la soberanía», pues «es cada Provincia un verdadero Estado»⁵, — más adelante dice que «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»⁶.

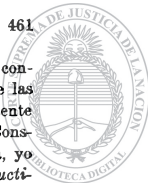
Esto y decir que lo negro es blanco a la vez, y lo blanco negro

(3) Compárense los arts. 105, 106, 5° y 6° de la Constitución.

(4) *The State* (trad. esp. de Posada), t. II, p. 234.

(5) Obra citada, t. III, ps. 34 y 35.

(6) *Ibidem*, p. 62.



también, es la misma cosa. Por eso un autor que comenta la confusión en que caía el señor Estrada observa juiciosamente que las definiciones, son siempre peligrosas⁷. Pero en el caso presente una definición ni es peligrosa ni difícil, pues la da la misma Constitución, en su preámbulo y en su texto. Apoyándome en ella, yo diría que *las provincias son las unidades orgánicas e indestructibles, con poderes inherentes, que componen la Nación* (preámbulo); *con capacidad absoluta para gobernarse según las formas establecidas por sí mismas dentro de las condiciones fundamentales determinadas en la Constitución federal* (art. 5°), *y con todo el poder que no han delegado al gobierno de la Nación* (art. 104). Esta definición surge, evidentemente, del preámbulo de la Constitución y de los citados artículos 5° y 104, cuyo sentido histórico y jurídico es el mismo que el de la enmienda 10ª a la Constitución de Estados Unidos, como el mismo Estrada lo reconocía⁸.

1572. Poderes inherentes. — Se ha negado por muchos este principio comprendido en la definición. Voy a demostrar, valiéndome de nuestra historia, del derecho público anterior a 1853, de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina de los publicistas, que ese principio es rigurosamente exacto.

La revolución de Mayo, como queda dicho en otro lugar, reconoció y proclamó los derechos originarios e inherentes de las provincias a participar en la organización del gobierno general, y en su misma composición y funcionamiento ulterior. Esa fué la doctrina que, habiendo prevalecido en el cabildo abierto del día 22 de mayo de 1810, fué establecida en las actas del 24 y del 25, y acatada por la misma junta provisoria al aceptar la incorporación en su seno de los diputados provinciales, el 18 de diciembre de aquel año. Bien decía Alberdi, pues, «que la *soberanía local* tomó entonces el lugar de la *soberanía general* acéfala; y que no es otro, en resumen, el origen inmediato del federalismo o localismo republicano en las Provincias del Río de la Plata»⁹. Por eso él enunciaba como uno de los antecedentes inmediatos de la forma federal de gobierno, que debía sancionar el Congreso Constituyente, «la *soberanía parcial* que la revolución de mayo reconoció a cada una de las provincias, y que ningún poder central les ha disputado en

(7) Ag. de Vedia, *Constitución Argentina*, p. 557.

(8) Obra citada, t. III, p. 34 (al final del párrafo o número 31).

(9) *Bases* (1ª edic., 1852), p. 111.



la época moderna »¹⁰. Es cierto que las provincias a quienes se reconocieron tales derechos inherentes no fueron las que constituyeron la unión federativa argentina en 1853; pero lo interesante es el principio, la doctrina auténtica de la revolución, y nada importa el número, la extensión o la forma de las unidades orgánicas que poseyeran esos derechos. La evolución natural de las cosas haría lo demás, y el principio se aplicaría como fuese necesario según las circunstancias de cada caso. Tampoco importa que las autonomías provinciales hayan tenido como núcleo generatriz las autonomías comunales, que la *Provincia* se haya formado a base de la *ciudad-cabildo*. En todo caso se trata del mismo principio; se trata de que la revolución no tuvo un concepto unitario de la soberanía, sino un concepto « federalista ».

1573. Aún dejando a un lado ese remoto antecedente histórico — del que no hago argumento principal para demostrar la exactitud del principio de los poderes inherentes — nadie podrá desconocer que las provincias, antes de 1853, ejercían con legítimo título los poderes que hoy pone la Constitución en manos del gobierno federal. Disueltas repetidas veces las autoridades generales que se habían creado, necesariamente debieron aquéllas proveer a su propia suerte. El deber de la propia conservación era imperativo y legitimaba las medidas que condujeran a su cumplimiento. Las provincias constituyeron sus gobiernos con ese objeto, dándoles las atribuciones que ningún gobierno general podía desempeñar, porque, sencillamente, no se había *organizado* aún. Una ligera reseña de las constituciones y estatutos fundamentales de las provincias, en sus partes pertinentes, evidenciará la verdad de esta afirmación.

El « Estatuto provisorio » de la Provincia de Santa Fe, de 1819, legislaba sobre ciudadanía (sección II), materia que es eminentemente de la incumbencia del gobierno nacional.

El « Reglamento provisorio » de Córdoba, de 1821, declaraba categóricamente: « La Provincia de Córdoba es *libre e independiente*; reside esencialmente en ella la soberanía y le compete el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas, y entretanto por reglamentos provisorios en cuanto no perjudiquen los derechos particulares de las demás provincias y los

(10) *Ibidem*. p. 84.

(11) Estas explicaciones fueron adelantadas en los capítulos I, II y III de la primera parte.



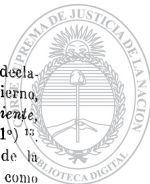
generales de la Confederación » (secc. 1^ª, cap. I, art. 1^º). Legislabla también sobre ciudadanía y naturalización (prerrogativas del ciudadano, modos de perderse y suspenderse la ciudadanía, etc.); y daba al Congreso provincial atribuciones para « ordenar una guerra defensiva », en caso de riesgo inminente de ser atacada la Provincia; y para « celar la calidad de la moneda, los pesos y las medidas que se hallan establecidos en la Provincia y los que en adelante fijare y arreglare el Congreso general de los Estados » (secc. III y VI, cap. XIII). Autorizaba al Gobernador a ejercer « las funciones del patronato y presentar para los beneficios parroquiales en el distrito de la Provincia », y a expedir « cartas de ciudadanía » (secc. VI, cap. XV)¹². Todas esas funciones o poderes pertenecen hoy al gobierno de la Nación.

El « Reglamento provisorio constitucional » de Corrientes, de 1821, legislabla sobre ciudadanía y naturalización (secc. II); declaraba que al Gobernador correspondía hacer « la paz y la guerra » con acuerdo del Congreso provincial; « auxiliar, libertar y proteger la libertad y seguridad del comercio interior y exterior »; « la provisión y presentación a todas las plazas y beneficios eclesiásticos con arreglo al concordato que deberá concluir con la autoridad eclesiástica del obispado » (*sic*); « toca también al gobierno y poder ejecutivo dar el pase *exequatur* a todos los despachos y patentes que la autoridad eclesiástica, secular y regular expidiese en la capital de Buenos Aires, sin cuyo requisito no deberán los provistos ejercer sus empleos, ministerios u oficios » (secc. IV). Este estatuto correntino, tenía, además, una sección dedicada a reglamentar los poderes de guerra (secc. VII).

Por una ley de carácter fundamental, la Junta de Representantes de Buenos Aires, declaró, el 3 de agosto de 1821, que investía « la soberanía ordinaria y extraordinaria » de la Provincia, y sobre esta base ejerció poderes de carácter esencialmente nacional, tanto más cuanto que el Gobernador de la Provincia *había recibido* de los gobiernos provinciales el *encargo* de manejar las relaciones exteriores del país...

1574. El « Estatuto provisorio constitucional » de Entre Ríos, de 1822, a semejanza del de Córdoba, antes citado, declaraba: « La Provincia de Entre Ríos, en el de la Plata, se declara y constitu-

(12) Era tan amplio el concepto de la autonomía provincial para los autores del Reglamento de Córdoba, que en repetidas ocasiones llamaban « República » a la Provincia, y al Gobernador daban el título de « Gobernador de la República ».



ye, con la calidad de por ahora, y hasta la sanción y últimas declaraciones del Congreso general de todas, sobre la forma de gobierno, en un formal Estado, y gobierno representativo, *independiente*, bajo las leyes que por este estatuto se establecen » (secc. I, art. 1.^o)¹³. El código constitucional entrerriano facultaba al Congreso de la Provincia para «reglar el comercio interno y exterior»; «como los pesos y medidas dentro de ella, salvo lo que, en la primera parte, pueda (*sic*) corresponder por derecho al Congreso general (secc. IV, art. 39). El Gobernador, como jefe militar, «manda toda la fuerza que la Provincia tuviere, de cualquier clase que ella sea, hasta que, a la formación del Congreso general y poder central de la Nación, reciba este punto los arreglos que correspondan, a los que se sujetará en todas sus partes (secc. VIII, art. 69). Legislaban, como los anteriores, sobre ciudadanía y naturalización (secc. XII).

El «Reglamento constitucional» de Catamarca, de 1823, decía que la Provincia había proclamado su independencia local, ya reglamentada, sancionada y ratificada (cap. V, art. 40). Legislaban sobre ciudadanía (cap. III), y facultaba a la Legislatura para «reglar el comercio interno y externo de la Provincia, como la moneda, los pesos y medidas dentro de ella, salvo los derechos de la Nación» (cap. VI, art. 62).

La «Constitución» de Corrientes, de 1824, es aún más demostrativa de la exactitud de mi tesis. Legisló sobre ciudadanía y naturalización (secc. II); facultó al Congreso provincial para hacer la paz y declarar la guerra, levantar ejércitos, habilitar puertos, etc.; y, de manera bastante amplia, para «establecer las leyes y reglamentos que promuevan la utilidad general de la Provincia, modificarlas o derogarlas a proporción que la experiencia muestre la necesidad que justifique la corrección o reforma» (secc. IV). ¿Qué poderes no abarcaría ese marco tan impreciso? ¿Y qué decir de las facultades dadas al Gobernador en la sección VI?

1575. ¿Y para qué continuar esta reseña, quizá un tanto fatigosa? Pero, antes de terminarla, diré dos palabras sobre el *proyecto* de Constitución para la Provincia de Buenos Aires, preparado por la comisión de negocios constitucionales de la Junta de Representantes y presentado a ésta en 19 de diciembre de 1833. La comisión, después de las palabras de estilo con que encabezaba el informe correspondiente, exponía lo siguiente, que es la mejor pro-

(13) En el artículo siguiente el Estatuto declaraba que la Provincia «es una parte integrante de las Provincias Unidas del Río de la Plata, y forma con todas una sola Nación».

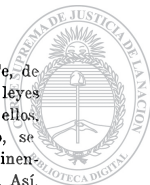


clamación de los poderes inherentes de las provincias argentinas: «La comisión, teniendo en vista, y no pudiendo desviarse del acuerdo y resolución de V. H. de que no pueda la Provincia reunirse en Congreso con las demás que componen la República Argentina, sino bajo el pacto federal, ha empezado sus trabajos consignando la libertad e independencia de la Provincia en todo lo relativo a su régimen interior, sin otras restricciones que las que ella quiera imponerse por especial delegación»¹⁴. El proyecto, redactado por tres jurisperitos de nota en aquella época — los doctores Mateo Vidal, Diego Alcorta y Justo García Valdés — declaraba en su artículo 1º: «La Provincia de Buenos Aires tiene el exclusivo derecho de gobernarse a sí misma en lo pertinente a su régimen interior, como un Estado libre e independiente, y ejercerá por sí todo poder, jurisdicción y derecho que no sea delegado expresamente por ella al Congreso General». Legislabá, como las constituciones ya citadas, sobre ciudadanía y naturalización (secc. II); y otorgaba a la asamblea legislativa facultad para dictar reglamentos sobre bancos hipotecarios o de cualquier otra clase (art. 55). Y contenía esta cláusula, que es de un valor histórico notable para fundamentar mi tesis: «Interin se reúne el Congreso general y se da la Constitución del Estado, en la que se deslinden las atribuciones del ejecutivo que debe presidirlo, la asamblea general de la Provincia conocerá de todas aquellas cosas en que debería intervenir el Congreso y sin cuya autorización no podría expedirse el ejecutivo general, toda vez que el gobierno de la Provincia sea necesitado a intervenir en ellas» (art. 59). Esta amplísima autorización dada a la Legislatura para conocer en todas aquellas cosas en que debería intervenir el Congreso nacional, tiene una explicación obvia, si se recuerda que el poder ejecutivo de la Provincia era el encargado de las relaciones exteriores, por delegación expresa de las otras provincias, y era necesario que la Legislatura hiciese, al efecto, las veces del Congreso de la Nación. Queda, así, doblemente justificada. La cláusula transcrita es, por lo tanto, la más alta expresión de la autonomía provincial¹⁵.

Omito analizar el «Reglamento provisorio» de San Luis, de 1832; el «Estatuto provincial» de Jujuy, de 1839 — cuyo artículo 1º establecía: «la Provincia de Jujuy es libre e independien-

(14) F. Varela, *Tratados de los Estados del Río de la Plata*, etc. (Montevideo, 1847-48), p. 468.

(15) El proyecto de 1833 ni siquiera fué tratado en la Legislatura, que ya entonces servía a don Juan Manuel de Rozas.

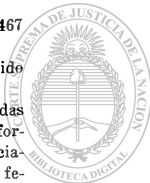


te de hecho y de derecho»; — la «Constitución» de Santa Fe, de 1841; la de Córdoba, de 1847, y tantísimos otros estatutos y leyes fundamentales de las provincias anteriores a 1853. En todos ellos, que forman la síntesis escrita del derecho público interno, se confieren a los gobiernos particulares poderes de carácter eminentemente nacional, como se habrá visto por los ejemplos citados. Así, decía Alberdi refiriéndose a la organización gubernamental de las provincias en aquella época, y especialmente a Buenos Aires: «De ese modo, asignándose facultades nacionales, en vez de organizarse en *Provincia*, se organizó en *Nación*; y las otras provincias, copiando a la letra la planta de su gobierno en virtud del principio de igualdad aceptado en tratados por Buenos Aires, dieron a luz catorce gobiernos argentinos, de carácter nacional por el rango, calidad y extensión de sus poderes»¹⁶.

1576. Las provincias, sin embargo, entendieron siempre que esos poderes debían ser *cedidos* al gobierno general de la Nación. Los conservaban y ejercían como poderes inherentes, porque no existía un gobierno nacional organizado. Delegaban tan sólo el manejo de las relaciones exteriores en el Gobernador de una de ellas (Buenos Aires), por razón de que debían aparecer todas unidas ante el mundo, formando una Nación, y no como republiquetas semi-independientes y semi-organizadas; pero se reservaban todos los demás poderes gubernamentales para ejercerlos por sí mismas en todo aquello que interesare a su propia vida.

Vuelvo a decir que las provincias reconocían el carácter nacional de muchos de esos poderes, como los arriba mencionados. Más aún, propendían a su pronta delegación a un gobierno federal, y esto prueba su firmeza en el sentimiento de la unión nacional. El pacto de 1831 (4 de enero), estableció, en términos muy generales, se entiende, qué índole de poderes se encomendaría al gobierno de la Nación por el Congreso Constituyente: «la administración general del país, bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias» (inc. 5° del art. 16). No se olvide que este pacto vino a ser, como lo declaró el Congreso

(16) *Elem. del Derecho Públ. Provincial* (1858), t. I, p. 293.



Constituyente, « ley fundamental de la República » por haber sido aceptado y ratificado por todas las provincias.

Con razón hacía notar Alberdi que allí se encontraban reunidas « bases preciosas » para la organización. « Ellas dan hecho y formado su trabajo al Congreso Constituyente en una parte esencialísima de su obra » — afirmaba. « Esas bases son tan ricas y fecundas, que el Congreso sólo tendrá que deducir sus consecuencias naturales, para obtener el catálogo de todos los objetos que han de declararse y constituirse nacionales y subordinados al gobierno general de toda la República »¹⁷.

Queda demostrado, entonces, que las provincias dispusieron de plenos poderes gubernamentales inherentes, si bien entendieron que debían delegar los de carácter nacional a un gobierno federal, por medio de una Constitución.

1577. El artículo 104. — Era obvio que las provincias se reservaran todos los poderes que no tenían carácter nacional. El artículo 104 de la ley suprema lo dice claramente: « 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 ». Este texto ha provocado algunas dudas en los intérpretes, que aquí han de desvanecerse para que resalte su verdadero y auténtico sentido. Es conveniente, ante todo, conocer la filiación de esta cláusula. —

El texto proyectado por Alberdi estaba concebido en estos términos: « Las provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación » (art. 99). Parece que Alberdi, aunque inspirándose en la enmienda 10ª de la Constitución norteamericana, se atuvo más bien al sentido y a la forma del IIº de los « Artículos de Confederación », de 1781. En efecto; la enmienda 10ª dice: « Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al pueblo ». El IIº de los Artículos de Confederación, decía: « Cada Estado retiene su soberanía, su libertad e independencia, y todos los poderes, jurisdicción y derechos, que por esta Confederación no estén expresamente delegados a los Estados Unidos reunidos en Congreso general ».

El Congreso de Santa Fe quitó del artículo el adverbio *expresamente* y modificó un tanto su redacción: « Las provincias con-

(17) *Bases* (1ª edic., 1852), p. 126.



servan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal». Finalmente, la Convención de 1860 agregó el último período, que hace alusión a pactos especiales, en virtud de las razones y con los fines que luego explicaré.

1578. La primera duda que para algunos se presenta es sobre quién hace la delegación de poderes. Desde luego, no es una cuestión pueril y de simples palabras el resolverlo, sino un asunto de la mayor trascendencia jurídica y política. En el proyecto de Alberdi la respuesta saltaba a la vista: *eran las provincias* las que delegaban: conservan todo el poder *que no delegan*, decía el texto. Pero ahora, éste — como la enmienda 10ª — dice en apariencia otra cosa: conservan el poder *no delegado por esta Constitución*; de donde se ha deducido que tanto los poderes del gobierno federal, como los poderes de las provincias, son delegados « por la Constitución »¹⁸. No es ese el sentido de la cláusula. Los poderes del gobierno federal son delegados por las provincias todas, por las *Provincias Unidas* que componen la Nación¹⁹. Ninguna de ellas como soberana, ni todas como individualmente soberanas, hicieron tal delegación, aunque se trata de poderes de carácter nacional que, por hallarse ellas en situación extraordinaria a raíz de la revolución, asumieron por ser poderes inherentes y ejercieron en defecto de un régimen constitucional para la Nación. « La soberanía política absoluta — decía el Congreso Constituyente — no pertenece ni puede pertenecer de derecho a ninguna de las provincias argentinas; porque todas conquistaron el territorio en común; porque son solidarias en sus reveses y en sus glorias, y porque el martirio las ha fraternizado »²⁰.

Afirmo que el artículo 104 tiene análogo sentido a su correlativo en el proyecto de Alberdi, como voy a comprobarlo en seguida.

He dicho que nuestra cláusula fué tomada de la enmienda 10ª a la Constitución de Estados Unidos, y es preciso saber cómo la doctrina de los autores y la jurisprudencia la han interpretado allá, en lo que a este punto se refiere.

1579. Doctrina y jurisprudencia americanas. — Según *El Fe-*

(18) A. M. Bas, *Derecho Público Provincial*, p. 69; R. S. Naón, *Desde de facultades nacionales y provinciales* (Tesis doctoral, Bs. Aires, 1896), p. 238.

(19) Véase el capítulo I de la segunda parte de esta obra.

(20) En la minuta de declaración, sancionada por el Congreso Constituyente el 3 de mayo de 1853. *Convenc. Nac. de 1898 y antec.* (public. of. cit.), p. 370.



deralista, el concepto fundamental que ha guiado a los constituyentes en lo relativo a la distribución de los poderes gubernamentales entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados, fué el que sintetizaba Madison con las palabras siguientes: «Las atribuciones delegadas al gobierno federal por la Constitución propuesta, son pocas y *definidas*; las que quedarán en los gobiernos locales son numerosas e *indefinidas*. Las primeras se ejercerán principalmente sobre objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones, y el comercio exterior, con la última de las cuales se relacionará en la mayor parte la atribución relativa a las contribuciones. Las atribuciones reservadas a los diversos Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso ordinario de los negocios refiérense a la vida, las libertades y la fortuna del pueblo, y en el orden interno al adelanto y prosperidad del Estado» ²¹.

Según Story, los redactores de la enmienda 10ª no tuvieron la intención de que ella sirviese para restringir los poderes expresos o implícitos, principales o accesorios, dados por la Constitución, y «su único objeto es impedir toda interpretación que tendiese a atribuir al Congreso otros poderes que los que han sido acordados» ²².

J. R. Tucker — autor de la preciosa obra que antes he citado — estudia a fondo la cuestión que planteo, y dice al respecto: «La reserva de poderes es la base del derecho de los Estados o del pueblo de los Estados a los poderes políticos bajo la Constitución. Ellos no son confiados a los Estados o al pueblo por virtud de la Constitución (*they are not secured to the states or to the people by virtue of the Constitution*): ellos son *inherentes* al pueblo de los Estados, y a menos que sean delegados a los Estados Unidos, o por su acta constitucional prohibidos a aquéllos, quedan para los Estados respectivamente, y el pueblo. La palabra «reservados» en la Constitución es sinónima de la palabra «retenidos» en la Confederación. Esta enmienda, entonces, distingue los poderes de los Estados Unidos y los poderes de los Estados. *Los primeros son obtenidos por los Estados Unidos mediante una delegación de los Estados*. Los últimos, los poderes reservados, quedan en y son retenidos por los Estados, porque no son delegados o prohibidos» ²³.

(21) Traducción de Cantilo, p. 381.

(22) Obra citada, t. II, p. 599, n° 1052.

(23) Obra citada, vol. II, p. 690, § 337. Véase Watson, antes citado, vol. II, p. 1527; Woodburn, ob. cit., p. 346; Cooley, *Principios*, p. 25, dice: «El gobierno creado por la Constitución es limitado y tiene sus poderes enumerados, y la Constitución es la medida y la piedra de toque de los poderes



1580. En el caso de *Gordon v. United States*, el presidente de la Corte, Mr. Taney, dijo: « Por la décima enmienda los poderes no delegados a los Estados Unidos ni prohibidos a los Estados por la Constitución, son reservados a los Estados respectivamente, o al pueblo. La reserva a los Estados, respectivamente, puede únicamente significar la reserva de los derechos de soberanía que ellos, respectivamente, poseían antes de la adopción de la Constitución de los Estados Unidos y de que ellos no se desprendían por este instrumento. Y ninguna legislación del Congreso, más allá de los límites del poder delegado, puede pasar por sobre los derechos de los Estados o del pueblo, pues no podría ser la suprema ley de la tierra, sino nula e írrita, y sería un deber de las cortes declararla así »²⁴.

Y el famoso Marshall, en el caso de *Sturges v. Crowninshield*²⁵, antes había dicho: « Cuando el pueblo americano creó una Legislatura nacional, con ciertos poderes enumerados, no era necesario ni conveniente definir los poderes retenidos por los Estados. Estos poderes no proceden del pueblo de América, sino del pueblo de los diversos Estados; y permanecen, después de la adopción de la Constitución, tales cuales eran antes, excepto en tanto cuanto pueden haber sido restringidos por aquel instrumento ».

conferidos. Todo lo que no está conferido, está reservado, y pertenece a los diversos estados o al pueblo. Como principio constitucional, ésto debe resultar claramente del estudio de las circunstancias bajo las cuales se formó la Constitución. *Los estados existían de antemano y poseían y ejercitaban casi todos los poderes de la soberanía.* La unión existía también, pero el Congreso que la representaba poseía unas cuantas atribuciones solamente, *que le habían concedido los estados, y éstas, circunscriptas y de tal manera llenas de trabas, que las hacían de muy poco valor.* Bryce, por su parte, dice: « Cada uno de los trece primeros estados vino a ser independiente (para todos los negocios que tenían relación con la administración interior, pero no para los negocios internacionales), cuando se rebelaron contra la madre patria, en 1776. Entrando en la Confederación de 1781-1787, cada uno abandonó uno o dos de los atributos de la soberanía; aceptando la Constitución federal de 1787-1791, se sometió para ciertas cosas determinadas a un gobierno central, pero quiso conservar la soberanía para todo el resto. *Esto quiere decir que la capacidad de un Estado le es inherente y no le ha sido delegada.* El tiene todos los poderes que puede tener un gobierno independiente, excepto aquéllos de que él se ha desprendido expresamente; el gobierno federal no tiene sino los poderes que ha recibido ». *La République Américaine*, t. II, p. 15.

(24) 117 *United States Reports*, 697, 705.

(25) 4 *Weaton*, 122-208; y *Calder v. Bull*, 3 *Dallas*, 386.



1581. Doctrina y jurisprudencia nacionales. — Examinaré ahora la doctrina y la jurisprudencia nacionales. Para la comisión que preparó el proyecto de Constitución sancionado en 1853 la cuestión no ofrecía dificultades. Como puede comprobarse leyendo el informe presentado por dicha comisión el 18 de abril del citado año, ella entendía que la delegación o la reserva de poderes la hacían las provincias²⁶. La Convención de Buenos Aires en 1860 dió al artículo 104 el mismo sentido. El informe de la comisión que propuso las enmiendas contiene (respecto de la adición que hizo a ese artículo y como doctrina general) estas palabras, bastante demostrativas de la exactitud de mi tesis²⁷: «La adición del artículo 101 (hoy 104) de la Constitución, con tendencia a salvar el poder que cada Provincia se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación, además del QUE NO HAYAN delegado por la misma Constitución, es otra consecuencia lógica del pacto », etc.²⁸.

Es que, como muy bien dice el doctor González en su «Manual», esta cláusula de la Constitución «ha consagrado todo el derecho histórico argentino contenido en los estatutos y pactos anteriores. Esta es la regla general y comprensiva para dirimir en todo caso los conflictos posibles entre los dos órdenes de gobiernos, y, según ella, el de la Nación, *siendo conferido por las Provincias*, es expreso, limitado y excepcional. — La fuente de donde nacen los poderes conferidos o delegados es la soberanía originaria, *inherente al pueblo de su respectivo territorio*, y su objeto es constituir la unión nacional »²⁹. Las palabras que he subrayado son las que

(26) Informe de la Comisión, en la publicación oficial citada, p. 264.

(27) En la misma publicación oficial, p. 1120.

(28) Se refiere al pacto de 11 de noviembre de 1859.

(29) *Manual*, p. 704, n° 659; véase Ag. de Vedia, ob. cit., p. 571, § 576. *in fine*. El principio de los poderes inherentes a la autonomía de las provincias es incontrovertible, aún para los autores extranjeros que estudian nuestras instituciones. J. Maey y J. W. Gannaway, en su excelente obra *Comparative Free Government* (1915), p. 673, dicen al respecto: «Las provincias (argentinas), así, son libres para hacer lo que les plazca dentro de su propia esfera constitucional, sujetas al derecho de intervención del gobierno nacional, de que se hablará después; pero en lo que concierne a las cuestiones delegadas al gobierno nacional ellas no tienen nada que hacer. Por una expresa disposición constitucional ellas retienen todos los poderes no delegados a la Nación. Así, *ellas poseen poderes inherentes u originarios de gobierno, y la Nación tiene tan sólo poderes delegados*. Estos últimos, sin embargo, cubren un amplio rango de cuestiones, con respecto a las cuales la autoridad de las provincias está grandemente restringida».



expresan más vigorosamente el concepto fundamental de la doctrina.

1582. Pero ésta no es toda la demostración; quedame, aparte de la interpretación jurisprudencial, un argumento decisivo, y es el siguiente que me proporciona el artículo 108 de la misma Constitución: «Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación», — dice este artículo. Esta cláusula es la explicación que los constituyentes dan al principio establecido en el artículo 104. Si el poder es delegado *a la Nación*, de ningún modo puede ser delegado *por* la Constitución. Y no se diga que aquella frase es sólo una manera de expresarse, sin mayor trascendencia, porque replicaría que también es una simple manera de expresarse la discutida frase del artículo 104, con la circunstancia de que los términos del artículo 108 se ajustan estrictamente a nuestro derecho histórico y a los hechos. La Constitución no existía antes del 1° de mayo de 1853, día en que fué sancionada; mal podía ella, entonces, delegar poderes que hasta ese momento estaban poseídos, *de jure y de facto*, por las provincias.

Se observará que si las provincias han delegado esos poderes eran individualmente soberanas, y yo he afirmado lo contrario, es decir, que jamás lo fueron³⁰. Ciertamente que las provincias nunca fueron *individualmente* soberanas; la soberanía no era patrimonio particular de cada una de ellas, sino que era patrimonio de las *Provincias Unidas*, y en este sentido fué que hicieron la delegación de poderes «por la Constitución», mediante la Constitución. La *soberanía federal* se manifiesta en este punto con su completa significación histórica y jurídica³¹.

1583. La Corte Suprema ha determinado en primer lugar, la posición de las mismas en nuestro sistema político, diciendo que «las provincias argentinas son Estados independientes entre sí»³². «Las provincias conservan, después de la adopción de la Constitución general — dice otra sentencia — todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel código alguna expresa disposición que restrinja o prohíba su ejer-

(30) Capítulo I, de la segunda parte.

(31) El lector estudioso debe acudir al libro de Alberdi, *Elementos del Derecho Público Provincial Argentino* (primera parte, capítulo I, especialmente en los párrafos VI y VII), donde hallará los fundamentos de la doctrina expuesta en estas páginas.

(32) C. S. N., t. 13, p. 456 (F. Armstrong v. A. Segovia); t. 14, p. 18 (Casas y otros v. F. Armstrong).



cicio »³³. Naturalmente, « los poderes de Provincia no pueden ejercer facultad alguna de las que han sido delegadas a los poderes públicos de la Nación, ni de aquellos cuyo ejercicio por los poderes provinciales obstaría o haría ineficaz el de los que corresponden a los poderes nacionales »³⁴.

Así « los actos de la Legislatura de una Provincia no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso nacional, en términos expresos, un exclusivo poder, o en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando haya una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas »³⁵. « La Constitución federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación, no para el gobierno particular de las provincias, las cuales, según la declaración del artículo 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones y a elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir: *que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Unión, como lo reconoce el artículo 104*. De este principio fundamental se deduce que a ellas corresponde exclusivamente darse leyes y ordenanzas de impuestos locales, de policía, de higiene, y, en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 108 de la misma Constitución. Por consiguiente, la jurisdicción nacional es incompetente para juzgar de la validez de las leyes provinciales, y de los actos y procedimientos de los funcionarios encargados de su cumplimiento, a menos que una disposición constitucional expresamente autorice el conocimiento, o se trate de una violación de los preceptos de este código, o de las leyes y tratados públicos sancionados por el Congreso nacional »³⁷.

En una palabra, « las provincias tienen su existencia y sus gobiernos propios, y conservan todos los atributos de Estados independientes en todo aquello que no se refiere a los propósitos y fines del gobierno general »³⁸.

(33) C. S. N., t. 1, p. 174 (J. E. Blanco v. L. Nazar).

(34) C. S. N., t. 10, p. 380 (Fiscal v. P. Albarracín).

(35) C. S. N., t. 3, p. 136 (D. Mendoza y Hno. v. Provincia de San Luis).

(36) C. S. N., t. 9, p. 278 (D. García v. Provincia de Santa Fe), y los que más adelante se citarán.

(37) C. S. N., t. 7, p. 386 (L. Resoagli v. Provincia de Corrientes).

(38) C. S. N., t. 19, p. 286 (contienda de competencia).

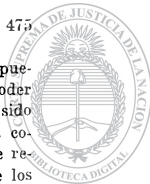


1584. Delegación expresa; implícita. — Claro está que la delegación de poderes que hacen las provincias comprende no sólo los que expresamente están especificados en la Constitución como pertenecientes al gobierno federal, sino también los que son una consecuencia necesaria de los poderes delegados o que « implícitamente » son conferidos como medios para poner a los primeros en acción ³⁹ Ya he explicado, en uno de los capítulos sobre las atribuciones del Congreso, cómo se justifican esos poderes *implícitos*, y también he expuesto la jurisprudencia interpretativa, nacional y norteamericana; no insistiré, pues, sobre este punto, remitiéndome a lo dicho entonces. Solamente recordaré aquí que la Constitución argentina es más liberal que su modelo en la adjudicación de dichos poderes implícitos, pues mientras la norteamericana faculta al Congreso « para dictar todas las leyes que fueren *necesarias y convenientes* para poner en ejecución los poderes antecedentes, y todos los otros poderes investidos por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos, o en alguno de sus departamentos o empleados del mismo », — la nuestra lo faculta « para 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 (art. I, secc. 8º, cl. final; y art. 67, inc. 28, respectivamente).

1585. La delegación restringida a los poderes que expresamente se enumeran en la Constitución hubiera importado la repetición de todos los graves inconvenientes que, para el ejercicio regular del gobierno instituido, ocurrieron en tiempos de la Confederación estadounidense. Una sentencia de la Corte Suprema norteamericana en el caso de *McCulloch v. Maryland* ⁴⁰, estableció que el objeto de la décima enmienda a la Constitución era evitar las interpretaciones excesivamente estrictas de los poderes federales, circunscribiéndolos a los expresamente delegados: « La 10ª enmienda, que fué hecha con el propósito de aquietar los excesivos celos de los estados, omitió la palabra « expresamente », y declaró únicamente que: « los poderes no delegados a los Estados Unidos,

(39) « Según la doctrina y la jurisprudencia, dado un poder por la Constitución, los medios necesarios para llevarlo a cabo se juzgan siempre implícitos, y el alcance de los mismos es que el Congreso tenga todas las atribuciones que sean necesarias y convenientes para hacer efectivos los poderes que le han sido conferidos de una manera expresa ». C. S. N., t. 104, p. 78 (*Ferrocarril Central Argentino v. Municipalidad del Rosario*).

(40) 4 Wheaton, 406.



ni prohibidos a los estados, son reservados a los estados o al pueblo»; así, según este punto de partida, la cuestión de si un poder particular, que puede venir a ser objeto de controversia, ha sido delegado a un gobierno o prohibido al otro, depende de una correcta interpretación de todo el instrumento. Los hombres que redactaron y adoptaron esta enmienda, tenían la experiencia de los embarazos que resultaron de su inserción en los Artículos de Confederación, y probablemente la omitieron para evitarlos». La sentencia agrega que una Constitución no puede descender al detalle de un código ordinario, y que sólo sus grandes lineamientos deben ser determinados: «Su naturaleza requiere que sólo sus grandes perfiles sean señalados, sus más importantes objetivos designados, y que los elementos menores que componen esos objetos sean deducidos de la naturaleza de los objetos mismos».

La Corte Suprema argentina ha reconocido más de una vez la existencia de los poderes implícitos, como antes se ha visto⁴¹.

1586. Poderes expresamente reservados. — La segunda parte del artículo 104 hace referencia a «pactos especiales», por los que una Provincia se haya reservado expresamente ciertos poderes al tiempo de su incorporación. En el informe de la comisión examinadora de 1860 explicábase el significado histórico de esta parte del artículo: «Esta adición, concebida en términos genéricos — decía el informe — tiene por objeto salvar inmensas dificultades, y resolver multitud de cuestiones prácticas de la actualidad, poniendo el pacto del 11 de noviembre bajo la salvaguardia de la Constitución. Habiéndose reservado Buenos Aires por ese pacto poderes que la Constitución atribuía en algunos casos al gobierno federal; habiendo éste por su parte consentido en ello; siendo ese pacto la base sobre la cual nos confederamos con la Confederación Argentina, tal reserva es perfectamente arreglada al orden de una Nación de pueblos confederados, y conforme al derecho público argentino, por lo que respecta a la teoría de los pactos preexistentes, que la misma Constitución reconoce en su preámbulo»... «Ese y no otro es el pacto preexistente que se refiere a Buenos Aires, y, por lo tanto, debe quedar garantido en la Constitución misma, *fixando a la vez una regla general para todos los casos*, por no ser propio que en la común se establezcan artículos especiales en favor de una

(41) Véanse, entre otros citados en el capítulo respectivo (XX), C. S. N., t. 1, p. 36; t. 108, p. 259 (considerando 4°); t. 154, ps. 197 y sigs.; etc.



Provincia respecto de otra, no obstante que se salven virtualmente aquellos poderes reservados por cada una de ellas, que, sin perjudicar a la comunidad, hubiesen sido expresamente garantidos, como sucede en el presente caso »⁴².

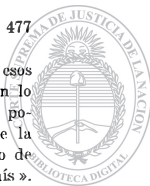
Por el pacto de 11 de noviembre de 1859, la Provincia de Buenos Aires, como es sabido, se reservaba poderes especiales, cuya garantía había sido prestada por el gobierno de la Confederación. Por lo demás, la cláusula puede tener aplicaciones posteriores en casos semejantes. « Si pueden admitirse nuevas provincias en la Nación, según el artículo 13 — observa el doctor González⁴³ — es lógico prever que, a su turno, la nueva Provincia debiese reservarse, como condición de su origen o necesidad de su existencia, poderes peculiares a su suelo, a su índole, a su derecho tradicional; y el instrumento en que tales reservas se estipulasen sería el « pacto preexistente », relativo a ese nuevo Estado de la Nación ». Sería posible, en efecto, que algún territorio o provincia extranjera se incorporase a la Nación, con reserva de ciertos poderes o derechos, los que quedarían garantizados por la cláusula constitucional referida. Este supuesto no requiere, como se ve, extensas explicaciones.

1587. Poderes expresamente prohibidos. — Establecido en el artículo 194 el principio general, que asegura la efectividad de los poderes indefinidos que las provincias conservan, la Constitución, en el artículo 108, enumera taxativamente los poderes que les están prohibidos. Esa enumeración es necesaria, porque podría entenderse que la delegación de un poder cualquiera en el gobierno federal no significa la prohibición correlativa de su ejercicio a las provincias. Esó pretexto de que éstas se hubiesen reservado una acción concurrente para ese caso. La Constitución ha querido imposibilitar tales dudas respecto de los poderes delegados, y en el citado artículo especifica las prohibiciones⁴⁴. « Ninguno de los poderes esencialmente nacionales en su ejercicio, por delegación de las provincias — escribió Alberdi — puede ser ejercido por el

(42) « Informe de la Comisión Examinadora ».

(43) *Manual*, p. 706, n° 661.

(44) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, p. 272. Según Tucker, ob. cit., vol. II, ps. 822 y 841, estas prohibiciones o limitaciones se dividen en *absolutas y calificadas*, es decir, aquellas que de ninguna manera pueden ser salvadas y las que pueden serlo con el consentimiento del Congreso.



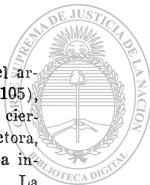
gobierno de una Provincia aisladamente. Ejercer aisladamente esos poderes es retener lo que se ha dado. Se ha dado a la Nación lo que es de la Nación; y toda Provincia que ejerce alguno de los poderes delegados ya, se arroga facultades de Nación, introduce la sedición en el sistema fundamental, mina por la base el edificio de la República, y anarquiza y despedaza la integridad del país». «Las provincias pueden hacer ataques de este género a la integridad de la República Argentina por sus constituciones locales, por sus leyes sueltas de carácter constitucional, no precisamente por la rebelión armada. La peor discordia es la que radica en instituciones queridas y bien intencionadas, pero equivocadas en su base»⁴⁵.

El artículo 108 dice así: «Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden, 1) celebrar tratados parciales de carácter político; 2) ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; 3) ni establecer aduanas provinciales; 4) ni acuñar moneda; 5) ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal; 6) ni dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, después que el Congreso los haya sancionado; 7) ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; 8) ni establecer derechos de tonelaje; 9) 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; 10) ni nombrar o recibir agentes extranjeros; 11) ni admitir nuevas órdenes religiosas». En el proyecto de Alberdi el texto no era exactamente igual, pues incluía algunas prohibiciones suprimidas por el Congreso Constituyente y, al revés, omitía otras de las que actualmente contiene⁴⁶. Su modelo, en este caso, fué la Constitución norteamericana, en su artículo I, sección 10^a⁴⁷, como Alberdi lo declara en la nota que pone al pie del artículo.

(45) *Elementos de Derecho Público Provincial*, cap. I, § VII.

(46) Art. 105 del Proyecto: «Las provincias no ejercen el poder que delegan a la Confederación. — No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; no pueden expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior, que afecten a las otras provincias; ni establecer aduanas provinciales; ni contraer deudas gravando sus rentas o bienes públicos, sin acuerdo del Congreso federal; ni acuñar moneda; ni legislar sobre peajes, caminos y postas; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra, ni levantar ejércitos; nombrar ni recibir agentes extranjeros».

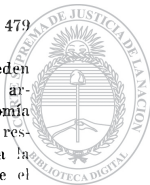
(47) «1. Ningún Estado podrá hacer tratado, alianza, ni confederación; dar patentes de corso y represalia; acuñar moneda; emitir billetes de crédito;



1588. Cuando en el Congreso Constituyente se discutió el artículo 108 (que tenía en la Constitución de 1853 el número 105), suscitáronse algunas observaciones y dudas, las que motivaron ciertas explicaciones del miembro informante de la comisión redactora, doctor Gorostiaga. Es interesante conocerlas antes de hacer la interpretación y el comentario de esta disposición constitucional. La comisión había propuesto que entre las prohibiciones que allí se enumeraban, se incluyese la de « *legislar en materia civil, comercial, mineral y penal*, después que el Congreso haya sancionado estos códigos »; y la de « *dictar* » especialmente leyes sobre *peajes y postas*. La prohibición de « *legislar* » en materia civil, etc., parecía que abarcaba tanto la legislación de fondo, sustantiva, como la de procedimientos, y así lo creyeron — como dije en su oportunidad — los constituyentes Zenteno y Zavala, en la sesión del 28 de abril. Para evitar precisamente esa interpretación, se modificó la redacción del inciso y se decidió que al Congreso correspondiera *dictar los códigos* civil, comercial, etc. (art. 64, inc. 11) y que, consiguientemente, las provincias no podrían dictar esos códigos (art. 105). En cuanto a la otra prohibición, el mismo doctor Gorostiaga propuso, en la sesión del 30 de abril, « que para evitar malas inteligencias se quitasen del inciso las palabras *peajes y postas*, para que no pueda ponerse en duda que las provincias podían establecer las (leyes) que creyesen necesarias para su administración, a más de las que estableciese el gobierno nacional ». Puesto a votación el artículo 105 con estas correcciones, fué aprobado por unanimidad ⁴⁸.

ofrecer sino oro o plata en pago de deudas; aprobar ningún proyecto de ley para condenar sin forma de juicio (*bill of attainder*); ni ninguna ley *ex-post facto*; ni leyes que alteren las obligaciones contraídas por contratos; ni conceder título alguno de nobleza. — 2. Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer contribuciones ni derechos sobre la importación o la exportación, excepto los que fueren absolutamente necesarios para ejecutar sus leyes de inspección; y el líquido producto de todos los impuestos y derechos cargados por los estados sobre la importación y exportación, pertenecerá al tesoro de los Estados Unidos, y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y examen del Congreso. — 3. Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer algún derecho de tonelaje, mantener tropas o buques de guerra en tiempo de paz, entrar en algún convenio o pacto con otro Estado o con una potencia extranjera, o empeñarse en guerra, a menos de ser actualmente invadido o hallarse en tan inminente peligro que no admita dilación ».

(48) En la publicación oficial citada, ps. 263, 342 y 351.



1589. 1) Tratados parciales. — Las provincias «no pueden celebrar tratados parciales de carácter político», — prescribe el artículo que comento — y esta primera restricción a la autonomía provincial se explica fácilmente. Los tratados de ese carácter respondieron a un trascendental objetivo en la época anterior a la Constitución. Fueron los «pactos preexistentes» a que alude el preámbulo, cuya finalidad ha sido explicada en otra parte de esta obra. Esos pactos, como se ha demostrado, no eran meras alianzas de caudillos alzados con el poder público, concertados para asegurarse el mantenimiento de sus posiciones; eran arreglos orgánicos tendientes a resolver graves cuestiones institucionales y políticas del momento en que se celebraron, como la convención del Pilar, el cuadrilátero y el pacto federal de 1831. Y, en lo que interesa particularmente al derecho público provincial, son en todo lo que no pertenece a la política constitucional unas de las fuentes más interesantes con respecto a esta materia⁴⁹. Hoy, no sólo no podrían existir esos pactos o tratados de carácter político por la prohibición absoluta del artículo 108, sino que tampoco tendrían razón de ser, porque lo relativo a la garantía de las autonomías provinciales y al mantenimiento de sus relaciones recíprocas está confiado por la Constitución al gobierno federal, en sus tres grandes departamentos. No podrían ser motivados, por ejemplo, por cuestiones de orden interprovincial que ocasionen quejas o disentimientos graves entre varias provincias, porque el artículo 109 prescribe que tales cuestiones «deben ser sometidas a la Corte Suprema de justicia y dirimidas por ella».

1590. Pueden las provincias «celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal)» (art. 107). Este texto, original de Alberdi, puede tener aplicaciones prácticas de eminente importancia, y su autor se la atribuía en la nota con que lo explicaba. Según él lo propuso, era necesario que esos tratados fueran «aprobados» por el Congreso federal (art. 104 del proyecto); y decía en dicha nota: «Por este medio, las provincias interiores podrán reunirse en grupos de tres o cuatro, para organizar y costear a expensas comunes tribunales de letrados distinguidos que no podrían tener aisladas; para fomentar establecimientos literarios y de educación; para construir caminos, canales y obras de interés local común a cierto número de provincias. La

(49) Alberdi, *Elem. de Derecho Páb. Provincial*, cap. II, § III.



aprobación del Congreso es un requisito que serviría para evitar que en esos tratados locales se comprometiesen intereses políticos o intereses deferidos a la Confederación, y se destruyera el equilibrio de los pueblos del Estado».

La comisión redactora del proyecto de Constitución propuso un precepto literalmente idéntico al sugerido por Alberdi; pero en la sesión del 30 de abril, el doctor Gorostiaga hizo moción para que, en vez de exigirse la «aprobación» del Congreso federal sobre dichos tratados, sólo se pusiesen *en conocimiento* del mismo, y con esta enmienda el artículo fué aprobado por unanimidad⁵⁰. La enmienda era substancial, e importaba un reconocimiento expreso de la amplitud, en esta materia, de la autonomía provincial⁵¹.

Si las provincias no pueden celebrar tratados parciales de carácter político entre sí, *a fortiori* no pueden celebrarlos con poderes extranjeros. Las relaciones diplomáticas las cultiva el gobierno federal exclusivamente, en todos sus aspectos y formas, como lo prescribe, sin dejar lugar a dudas, la Constitución en los artículos 67, incisos 19, 21, 22 y 25; 86, incisos 10, 14 y 18; y 108, que en su inciso penúltimo prohíbe a las provincias «nombrar o recibir agentes extranjeros». «Si cada Estado —decía Story— tuviese libertad para hacer tratados o alianzas con un Estado extranjero, tal facultad sería naturalmente subversiva de los derechos confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un Estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro Estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o agitación

(50) Public. of. cit., p. 351.

(51) Todas las constituciones provinciales autorizan al Gobernador para celebrar tratados parciales con otras provincias, con aprobación de la Legislatura, a los fines expresados en el art. 107. Véanse: Constitución de Buenos Aires (art. 141, inc. 9°); Santa Fe (art. 91, inc. 10); Córdoba (art. 116, inc. 6°); Entre Ríos (art. 179, inc. 7°); Corrientes (art. 151, inc. 7°); Tucumán (art. 103, inc. 15); Santiago del Estero (art. 93, inc. 7°); Mendoza (art. 84, inc. 4°); Salta (art. 137, inc. 10); Catamarca (art. 158, inc. 11); San Luis (art. 77, incs. 16 y 17); La Rioja (art. 82, inc. 13); Jujuy (art. 100, inc. 6°) y San Juan (arts. 70, inc. 2°, y 107, inc. 10).

De esta facultad de hacer tratados parciales usaron las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy y Santiago del Estero, celebrando en Tucumán, a 13 de mayo de 1856, un tratado por el cual se creaba un tribunal de justicia común a las provincias contratantes, para los asuntos en última instancia de la competencia de la justicia local; fué aprobado por el Congreso de Paraná el 29 de septiembre de 1857. Ag. de Vedia, ob. cit., p. 569.



política la existencia misma de la Unión podría ser comprometida »⁵².

1591. 2) Leyes sobre comercio o navegación interior o exterior. — El segundo inciso del artículo 108 prohíbe a las provincias «expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior». Antes he explicado el sentido de la cláusula correspondiente a ésta, que inviste al Congreso con el poder de «reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí» (art. 67, inc. 12). Me limitaré ahora, por consiguiente, a exponer la jurisprudencia nacional interpretativa del inciso que estudio, para luego deducir su verdadero sentido.

La reglamentación del comercio *interno* de una Provincia, corresponde a la Provincia misma⁵³. Este es el principio fundamental sobre el que ha establecido su jurisprudencia la Corte. «El comercio cuya reglamentación incumbe al Congreso es el marítimo y el terrestre con las naciones extranjeras y de las *provincias entre sí*, artículo 67, inciso 12 de la Constitución nacional; de donde se infiere que el comercio local, y en cuanto no se trate de las relaciones de derecho privado regidas por el código de comercio (art. 67, inc. 11), es del resorte de los poderes provinciales»⁵⁴.

En efecto; de las cláusulas pertinentes se deduce que «comercio interprovincial (de las provincias entre sí) es lo mismo, tiene igual significación, que «comercio interior»; palabras empleadas, respectivamente, en los artículos 67 y 108. Este poder que las provincias conservan para regir su comercio local es parte de los poderes indefinidos que no han sido entregados al gobierno federal. Está, pues, la doctrina de la Corte bien fundada en los textos expresos de la Constitución⁵⁵. Las provincias pueden, por consiguiente

(52) Obra y edic. citadas, t. II, p. 258, n° 686.—Esta disposición tiene obviamente por objeto proteger los derechos o intereses de los otros estados, y prevenir cualquier pacto o convenio entre dos estados cualesquiera, que puedan afectar perjudicialmente los intereses de los otros estados. El derecho y el deber de proteger estos intereses está investido en el gobierno general. *Florida v. Georgia*, 17 Howard, 478. Un contrato entre dos estados no puede operar como una restricción sobre los poderes constitucionales del Congreso. *State v. Wheeling Bridge Co.*, 18 Howard, 421; *Wilson v. Mason*, 1 Cranch, 45.

(53) *C. S. N.*, t. 3, p. 468 (varios puesteros v. empresario del Mercado del Centro); t. 11, p. 5 (*J. A. García v. concesionario del Mercado Independencia*).

(54) *C. S. N.*, t. 95, p. 334 (*Geddes y otros v. Prov. de Buenos Aires*).

(55) Véase mi *Introd. al Derecho Público Provincial*, ps. 374 y 394.



te, no sólo reglar su comercio *interno*, local, sino también *gr*avarlo ⁵⁶.

Más adelante, al considerar la materia relativa al poder de las provincias para establecer impuestos, especificaré las limitaciones a que este poder está subordinado.

1592. 3) Aduanas provinciales. — El tercer inciso del artículo 108 prohíbe a las provincias « establecer aduanas provinciales ». Es esto una consecuencia obvia de la delegación de poderes que a este respecto se ha hecho al gobierno federal. Desde luego, las aduanas locales, existentes en las provincias en los días de la organización nacional, fueron definitivamente suprimidas por la Constitución, que en su artículo 9° dice: « En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso ». Por otra parte, al Congreso tan sólo corresponde « crear y suprimir aduanas, sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que existían en cada Provincia al tiempo de su incorporación » (art. 67, inc. 9°). El poder de « legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y de exportación » exclusivamente pertenece también al mismo cuerpo, según las bases indicadas (art. 67, inc. 1°).

Adviértese una trascendental diferencia entre la prohibición de nuestra cláusula y la correlativa de la Constitución norteamericana, pues ésta prohíbe a los estados que, « sin el consentimiento del Congreso », impongan contribuciones ni derechos sobre la importación o la exportación, « excepto los que fueren absolutamente necesarios para ejecutar sus leyes de inspección; y el líquido pro-

(56) C. S. N., t. 51, p. 354 (P. Chioldi y otros v. P. Brunard); t. 95, p. 355 (Geddes y otros v. Prov. de Buenos Aires); t. 106, p. 297 (S. Castellano y otros v. Prov. de Buenos Aires); t. 107, p. 452 (M. Ruband de Etchaves v. Prov. de Buenos Aires), y los concordantes citados ya al comentar los poderes exclusivos del Congreso nacional.—« Las provincias no pueden dictar leyes que afecten el comercio *entre* las provincias » — decía el doctor L. V. Varela en su interesante estudio sobre las guías — « pero tratándose del comercio puramente *interno*, es decir, del que se verifica *dentro* de sus propios límites, es indiscutible su derecho para reglamentarlo. Este punto, muchas veces llevado ante los tribunales norteamericanos, ha sido siempre resuelto en favor de las facultades de los estados para dictar esas medidas, llamadas allí de *policía interna*, y que, en ningún caso, pueden afectar las atribuciones del gobierno federal, que sólo se dirigen a reglar el comercio interprovincial o exterior ». *Las Guías*, estudio jurídico sobre los impuestos provinciales y municipales de este nombre (Bs. Aires, 1901), ps. 24 y 25.



ducto de todos los impuestos y derechos cargados por los estados sobre la importación y exportación pertenecerá al tesoro de los Estados Unidos; y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y examen del Congreso » (art. I, secc. 10ª, cl. 2). Agrega la cláusula norteamericana que « ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer ningún derecho de tonelaje ». Se confirma así el propósito manifiesto de nuestros constituyentes de establecer una prohibición absoluta, sin distingos ni condiciones, puesto que deliberada y explícitamente se separaron del modelo en esta parte, ateniéndose únicamente a las enseñanzas de nuestra propia historia política.

1593. 4) Moneda. — No pueden las provincias « acuñar moneda ». Concuerta este inciso con el 10º del artículo 67. que encomienda al Congreso el poder de « hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras ». Me remito al comentario de esta cláusula, donde quedó demostrada la exclusividad de ese poder, como repetidas veces lo ha establecido la Corte Suprema en los fallos que allí fueron citados⁵⁷. Como complemento necesario del poder conferido al Congreso, éste debe dictar leyes generales para toda la Nación « sobre falsificación de moneda corriente y documentos públicos del Estado » (art. 67, inc. 11); de lo que resulta que las provincias no pueden dictar leyes sobre esas materias (art. 108, inc. 7º).

Este principio general no ofrece dificultad alguna, si sólo se lo analiza superficialmente y no se entra a considerar las aplicaciones prácticas que ha recibido o puede recibir; pero si su estudio se ahonda un poco, en seguida surgen cuestiones de gran interés e importancia. Entre ellas, la más debatida es si las provincias pueden emitir *letras de tesorería*⁵⁸, cuyo objeto, naturalmente, no sea substituir la moneda autorizada por la Nación, y siempre que no tengan el carácter de moneda. Téngase presente, ante todo, que nuestra Constitución no prohíbe expresamente a las provincias, como lo hace la norteamericana, « emitir billetes de crédito » (*bills of credit*); de manera que nuestro artículo 108 *no es tan restric-*

(57) C. S. N., t. 10, p. 434 (J. Caffarena v. Banco Argentino del Rosario); t. 22, p. 458 (T. Duguit y Cía. v. Muñoz); t. 36, p. 177 (A. Posse y Hno. v. Frugone y otros); t. 76, p. 363 (P. C. de Iriondo v. Prov. de Entre Ríos). V. antes, págs. 160 y sigs. de este tomo.

(58) Una letra de tesorería, es un documento garantizado con el crédito de la Provincia, donde se promete el pago de una suma de dinero con un interés determinado por la ley que autoriza su emisión.



tivo como el que le sirvió de modelo. Esta diferencia notable debe tener consecuencias lógicas en la interpretación.

El texto norteamericano fué explicado en una interesante sentencia de la Corte Suprema (1837). El juez Mc Lean dijo ⁵⁹: «Un Estado no puede hacer lo que la Constitución federal declara que no podrá hacer. No puede acuñar moneda. He aquí un acto prohibido en términos tan precisos que no pueden ser equívocos. No son susceptibles sino de una sola construcción. Y es cierto que un Estado no puede formar una corporación de individuos y autorizarles a acuñar moneda. Tal acto vendría a ser una violación de la Constitución como si la moneda fuera acuñada por empleados del Estado, bajo su autoridad. Siendo ese acto prohibido, no puede ser ejecutado por el Estado ni directa ni indirectamente. Y la misma regla se aplica a la emisión de billetes de crédito por un Estado». . . . «Para constituir un billete de crédito en los términos de la Constitución debe ser emitido por un Estado sobre la fe del Estado, y con el propósito de que circule *como moneda*. Debe ser un papel que circule sobre el crédito del Estado, y así recibido y usado en los negocios ordinarios de la vida. El individuo o corporación que emita el billete debe tener poder para obligar al Estado; debe proceder como agente suyo, y, por consiguiente, no incurrir en ninguna responsabilidad personal, ni dar, como individuo, ningún crédito al papel. Estas son las características sobresalientes de un billete de crédito que un Estado no puede emitir» ⁶⁰.

La síntesis de esta jurisprudencia es que los Estados están autorizados para hacer uso de su crédito, siempre que no acuerden a los títulos o papeles respectivos el carácter y las funciones del papel moneda, bajo la fe del Estado. Nuestra Constitución, como he dicho, no contiene la cláusula que en la estadounidense prohíbe los *bills of credit*, por lo cual, entre nosotros, la cuestión parece ser más sencilla, y lo es, en efecto, porque si a pesar de aquella prohibición en la Unión americana se ha admitido que los Estados pueden hacer uso de su crédito, con mayor razón debe admitirse aquí, donde no existe una cláusula semejante.

(59) *Briscoe v. The President and Directors of the Bank of the Commonwealth of the Kentucky*, 11 Peters, 257. El Juez Story disintió.

(60) Véase también *Darrington v. Branch Bank*, 13 Howard, 12. Para la doctrina: Paschal, ob. cit., t. II, p. 295, § 154; Cooley, *Constitutional Limitations*, p. 35 y nota 1 de la misma; Tucker, ob. cit., vol. II, p. 824; Campbell Black, ob. y ed. cit., ps. 357 y 358; y el mismo Story, a pesar de su opinión anterior, t. II, p. 261, n.º 691.



1594. Las provincias no pueden acuñar ni sellar moneda; pero el uso de su crédito no les ha sido negado, porque éste es un atributo necesario de su capacidad de gobierno, de su autonomía propia. La emisión de títulos públicos sobre el crédito de la Provincia es uno de los poderes que se han reservado, cuyo uso autorizan todas las constituciones. Pero la cuestión relativa a las letras de *tesorería* es algo más compleja y ha provocado ciertas dificultades. Algunos gobiernos de Provincias han emitido letras que no sólo tienen todos los caracteres externos del papel moneda, sino que responden al propósito de reemplazarlo en la circulación, lo que realmente se ha conseguido⁶¹. Fraccionadas hasta el mínimo valor de un peso, o de cincuenta centavos, suplantando de hecho al billete nacional, cuya circulación uniforme queda así completamente subvertida. Se observa que, como esas letras no tienen curso forzoso, no son billetes ni son moneda. Pero aún aceptando este argumento y el de que los gobiernos son ajenos al uso que de ellas hace el público, no hay razón para permitir ese fraccionamiento extremo, que ocasiona el desalojo del billete nacional. «La emisión por las provincias, de títulos de crédito — dice el profesor Bas — fraccionados hasta centavos, que no devengan interés, concebidos al portador, tratando de producir con sus diseños la confusión con el papel-moneda nacional, no tienen ni pueden tener otro objetivo que desem-

(61) El ejemplo más sobresaliente de esta especie de «letras» lo ha dado la Provincia de San Juan. Tiene todos los caracteres del papel-moneda, des-
 empeñando en la circulación local las funciones de los billetes emitidos por la Nación, pues circulan como si efectivamente lo fueran. He aquí cómo están concebidas esas letras: «*Provincia de San Juan / Letra de Tesorería / La Provincia de San Juan pagará al portador / un peso / moneda nacional / 1 / Ley 17 de enero de 1908 / San Juan, 1° de julio de 1909 / (firma del) Presidente del Crédito Público / (firma del) Ministro de Hacienda y O. Públicas*». Serie tal, escudo de la Provincia y sello que dice: «Crédito Público / Renovación». Al reverso del billete una leyenda que dice: «Ley 17 de enero de 1908: Art. 1º Desde la promulgación de la presente ley, las letras de tesorería que ingresen en las arcas fiscales y en el Banco Provincial, serán canjeadas por una emisión de renovación que mandará imprimir el Poder Ejecutivo, y éstas no devengarán el interés fijado en el art. 2º de la ley de 15 de julio de 1893 y su amortización se hará retirando de la circulación y destruyendo por el fuego anualmente las cantidades que correspondan». Son billetes impresos por la «Compañía Sudamericana de Billetes de Banco», de esta capital. Los de un peso, de color verde claro, tienen 0,132 ms. por 0,059 ms. Los hay hasta de cincuenta centavos moneda nacional, y en Jujuy de cinco centavos. La cuestión de que me ocupo en el texto ha sido definitivamente decidida por la Corte Suprema de la Nación en el caso de Viñuales v. Provincia de Jujuy, t. 149, p. 187, declarando la inconstitucionalidad de dichos papeles. Véase mi *Doctrina Constitucional*, págs. 137-147.



pañar el rol de moneda circulante, substituyendo a la nacional o confundiendo con ella, indiscutiblemente perturba la circulación regular y uniforme exigida por la Constitución federal»⁶².

Debo concluir, pues, afirmando que si bien las provincias pueden emitir documentos sobre su propio crédito, no les es permitido por la Constitución hacerlo de manera que sean en realidad papel-moneda, como en el citado caso de San Juan y otros; esto es, cuando fraccionados hasta un mínimo de centavos o de un peso, sean *billetes al portador sin interés alguno*. Tales papeles son manifiestamente inconstitucionales, porque al emitirlos los gobiernos de Provincia se arrojan poderes delegados expresamente al gobierno federal. Este podría, por lo demás, tomar las medidas necesarias para mantener la supremacía de sus poderes.

1595. 5) Bancos de emisión. — El quinto inciso del artículo 108, prohíbe a las provincias «establecer Bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal». La Constitución argentina, más previsora en esta materia que la norteamericana, ha imposibilitado las enojosas cuestiones que se produjeron en Estados Unidos con motivo de la creación de un Banco nacional y de Bancos provinciales. Nuestro artículo 67, en su inciso 5º, es terminante: corresponde al Congreso «establecer y reglamentar un Banco nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias con facultad de emitir billetes». He hecho en otro lugar la interpretación y el comentario de esta cláusula, demostrando la exclusividad de aquel poder del Congreso; no debo, por lo tanto, repetir aquí las explicaciones dadas en aquella oportunidad.

La prohibición de establecer Bancos de emisión puede ser salvada con el consentimiento del Congreso. Por lo demás, las provincias pueden crear o autorizar todas aquellas instituciones de crédito que no sean Bancos de emisión, como Bancos hipotecarios, de descuento, de préstamos prendarios, cajas de ahorro, etc.; porque la prohibición del artículo 108 únicamente se refiere a los establecimientos conocidos en la ciencia económica con el nombre de *Bancos de emisión*. Así, casi todas las constituciones provinciales autorizan expresamente a las legislaturas para «establecer Bancos hipotecarios, de depósitos y descuentos, y los de emisión *con permiso del Congreso*», p. ej.: Santa Fe, art. 61, inc. 12; Entre Ríos, art. 124, inc. 27; Corrientes, art. 109, inc. 20; Tucumán,

(62) Obra citada, p. 396; véase Araya, ob. cit., t. II, p. 128.



art. 67, inc. 10; Santiago del Estero, art. 61, inc. 16; Mendoza, art. 50, inc. 13; Catamarca, art. 105, inc. 5°; San Luis, art. 55, inc. 18). El establecimiento de esta clase de Bancos no sólo corresponde a las provincias por no haberseles prohibidos expresamente, sino porque entre los poderes que les reconoce el artículo 107 de la Constitución está virtualmente comprendido este derecho inherente a su autonomía.

1596. 6) Códigos. — La Constitución argentina, como es sabido, no ha adoptado el principio de la diversidad en la legislación substantiva, como la norteamericana. Recogiendo la tradición de tres siglos en esta materia y siguiendo el acertado consejo de Alberdi, ha *unificado* esa legislación en sus órdenes civil, comercial, penal y de minería. Por otra parte, el sistema de nuestra Constitución relativo a la amplitud o extensión de las declaraciones y garantías de la libertad civil, formuladas en la primera parte de dicha ley suprema, es el de la uniformidad estricta de las mismas en todo el suelo patrio, tanto para la Nación como para las provincias. De todo esto resulta la excelencia del sistema constitucional en esta parte importante de nuestro derecho público; porque, como se ve, no sólo las declaraciones y garantías están bajo el amparo de la Constitución federal, sino que se encomienda al cuerpo legislativo que ella crea la misión de hacerlas efectivas y calificarlas en los códigos respectivos ⁶³.

Ya he explicado en otro lugar de este libro el precepto correspondiente (art. 67, inc. 11) y la jurisprudencia interpretativa; pero creo necesario repetir una vez más que, según el mismo precepto, la jurisprudencia de los tribunales de Provincia queda íntegra y respetada en lo que se refiere a la *aplicación* de esos códigos, de acuerdo con las leyes procesales que las legislaturas hayan sancionado ⁶⁴. No se olvide que — como lo ha dicho la Corte ⁶⁵ — « es la *aplicación* de los códigos dictados por el Congreso lo que se ha dejado a los tribunales provinciales, cuando las cosas o las personas cayeren bajo su jurisdicción, sin que la cláusula constitucional contenga disposición alguna que atribuya a los mencionados jueces

(63) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, p. 156.

(64) C. S. N., t. 11, p. 131 (A. Pintos de Sampaio v. Comp. Tramways de Buenos Aires); t. 50, p. 9 (L. López v. R. Massini y F. Franco); t. 53, p. 209, considerando 4º (in re J. Correa); etc.

(65) C. S. N., t. 68, p. 293 (Belloq y Durañona v. Ferrocarril del Sud de Buenos Aires).



poder para destruir, anulándolas, las leyes sancionadas por el poder legislativo de la Nación, con el objeto de proveer a las ventajas de una legislación uniforme para el país ».

La jurisprudencia norteamericana, en todo lo que se refiere a los códigos de fondo (civil, comercial, penal y de minería) no puede invocarse como antecedente autorizado entre nosotros, porque en esta materia el sistema seguido en aquel país es fundamentalmente distinto ⁶⁶.

Las provincias no conservan ningún poder para alterar tales códigos de fondo: la prohibición del artículo 108 es absoluta, una vez que el Congreso ha ejercido la facultad que le confiere el inciso 11 del artículo 67. Entre tanto lo hacía, las provincias pudieron legislar ampliamente en esas ramas del derecho, y así lo hicieron efectivamente ⁶⁷; tenían hasta entonces un poder *concurrente*, admitido por la misma Constitución. Ahora, las legislaturas no pueden dictar sino los códigos de procedimientos ⁶⁸, advirtiéndose ya una manifiesta tendencia entre los juristas hacia la uniformidad de esta legislación, lo que podría lograrse, sin necesidad de reformar la Constitución, mediante tratados interprovinciales que se celebraran de acuerdo con el artículo 107.

1597. Excepción del poder de policía. — Por lo demás, si bien las provincias no pueden « dictar » los códigos de fondo, conservan poder bastante para proveer con sus leyes y ordenanzas a la reglamentación de su propia vida social, en todos sus aspectos; así, por ejemplo, en materia penal, castigando las infracciones contra la moralidad pública, la vagancia, la embriaguez, los desórdenes y escándalos en público, el abuso del derecho de llevar armas, los juegos prohibidos, la circulación de figuras o escritos obscenos, los abusos de la libertad de imprenta, los delitos electorales; en una palabra, todo lo que pueda caer bajo la acción de lo que se llama *poder de policía*. « La policía de un Estado en un sentido comprensivo, — dice Cooley, — abraza el total de su sistema de reglamentación interna, por el que el Estado procura no sólo preservar el orden público y prevenir las ofensas contra el Estado, sino también establecer para el trato entre los ciudadanos aquellas reglas de buenas costumbres y de buena vecindad que son calculadas para

(66) C. S. N., t. 68, p. 294 (citado en la nota precedente).

(67) C. S. N., t. 25, p. 20 (J. Márquez v. T. Schroeder).

(68) C. S. N., t. 11, p. 131 (citado en la nota 64).



prevenir los conflictos de derechos, y para asegurar a cada cual el no interrumpido goce de lo suyo, tanto como sea razonablemente compatible con el goce correspondiente de sus derechos por los otros»⁶⁹. La máxima, *sic utere tuo ut alienum non laedas*, es el fundamento de ese poder, según Cooley.

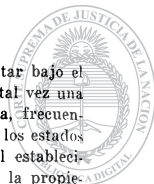
1598. No es posible dar una definición precisa y sencilla de este importante poder. «En el sentido más genérico — observa Campbell Black⁷⁰ — «policía» es la función de aquella rama de la máquina administrativa del gobierno que está encargada de la preservación del orden y tranquilidad pública, de la promoción de la seguridad pública, la salud y la moralidad, y de la prevención, averiguación y castigo de los delitos. Y el poder de policía es el poder investido en un Estado para establecer las leyes y las ordenanzas para la reglamentación y cumplimiento de su policía, como acaba de ser definida. Se ha hecho notar por la Corte Suprema de los Estados Unidos — agrega — que, aún cuando se ha intentado muchas veces definir el poder de policía, ese objeto no ha sido logrado nunca con éxito completo». — «Es siempre más fácil determinar — dice la Corte — si un caso particular cae dentro del alcance general de dicho poder, que dar una definición abstracta del mismo, adecuada para todos sus aspectos»⁷¹.

Según Macy y Gannaway, considerado el poder de policía en su más amplio concepto se aplica para la prevención y castigo de los delitos, en el control de la conducta privada, a la reglamentación de la propiedad, uso y manejo de la misma, en la promoción y mantenimiento de la educación pública, en la prevención del vicio y de la inmoralidad, la promoción y protección de la salud, la reglamentación del servicio doméstico, el control de las relaciones entre patrones y empleados, la protección del individuo contra el fraude, la opresión y la injusticia; en una palabra, mediante el ejercicio de

(69) *Constitutional Limitations*, p. 829.—«Un Estado tiene la misma innegable e ilimitada jurisdicción sobre todas las personas y cosas dentro de sus límites territoriales que cualquiera Nación extranjera tiene, en todos los casos que esa jurisdicción no está entregada o restringida por la Constitución. En virtud de esto, no solamente es el derecho, sino que es el deber solemne y obligatorio de un Estado promover la seguridad, la felicidad y la prosperidad de su pueblo, y proveer a su bienestar general, por todo y cualquier acto legislativo que considere ser conducente a esos fines, siempre que el poder sobre el sujeto especial o modo de ejercerlo no haya sido restringido o cedido». *New York v. Miln*, 11 Peters, 102; *Licence Cases*, 5 Howard, 504.

(70) *Handbook*, etc. (edic. 1910), p. 387.

(71) *Stone v. Mississippi*, 101, U. S., 814, 818.



este poder, todo el campo ordinario de la ley viene a estar bajo el control de los estados. Pero un sentido más concreto, y tal vez una más adecuada interpretación del poder de policía, se da, frecuentemente, cuando se dice que éste es el poder aplicado por los estados para la promoción del bienestar general por virtud del establecimiento de restricciones sobre el goce de la libertad y de la propiedad⁷². «El poder de policía restringe y reglamenta, con el objeto de promover el bienestar público, la libertad natural o común de los ciudadanos en el goce de sus derechos personales y de su propiedad»⁷³.

1599. Claro está que el ejercicio de este poder se halla subordinado a ciertas condiciones necesarias: *a*) no puede violarse ninguna de las disposiciones de la Constitución federal o de las constituciones provinciales; *b*) ni inmiscuirse en lo que es de jurisdicción exclusiva del Congreso nacional; *c*) ni ser irrazonablemente ejercido; *d*) ni invadirse innecesariamente los derechos privados de libertad y de propiedad; *e*) debe relacionarse actualmente con alguno o algunos de los objetos por cuya preservación el poder es ejercido, y ser adecuado y conveniente para lograr esos fines⁷⁴.

Por lo demás, es uno de los poderes más comprensivos e indefinidos que las provincias han conservado después de sancionarse la Constitución.

1600. La Corte nacional ha reconocido y declarado varias veces la existencia de dicho poder de policía de las provincias⁷⁵. «Es un hecho, y también un principio de derecho constitucional — ha dicho — que la policía de las provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado el de proveer lo concerniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos, y, por consiguiente, pueden libremente dictar leyes y reglamentos con estos fines»⁷⁶. Si así no fuese, la

(72) Obra citada, p. 330.

(73) Freund, *The Police Power*, p. 17.

(74) Campbell Black, ob. cit., p. 394; Cooley, *Const. Lim.*, capítulo XVI, *passim*; New Orleans Gaslight Co. v. Louisiana Light et al., 115 U. S., 650.— Algunos casos principales resueltos por la Suprema Corte, para la doctrina general, pueden verse en *Bavie v. Connolly*, 113 U. S., 27; *Lochner v. New York*, 198 U. S., 45; *Holden v. Hardy*, 169 U. S., 366; *New York v. Miln*, 11 Peters, 102; *Lawton v. Steele*, 152 U. S., 133; *Chicago, B. y Q. R. Co. v. Illinois*, 200 U. S., 561; etc.

(75) C. S. N., t. 1, p. 44 (*in re J. J. Méndez*).

(76) C. S. N., t. 7, p. 152 (*E. Bonorino por la empresa «Plaza de Toros» con el Gobierno de Buenos Aires*); t. 101, p. 142 (*in re G. Díaz*).— «Si bien



vida en las provincias sería insoportable para todos por falta de garantías para el goce de los derechos individuales, porque los desórdenes y abusos no serían prevenidos ni castigados. Estos poderes de las provincias para defender el orden, la moral o la salud pública, no pueden ser puestos en duda, como inherentes a la autonomía que se han reservado; porque, de lo contrario, sería imposible su acción preventiva y moralizadora, y aquellas garantías no tendrían la protección que por todo gobierno les es debida ^{76 bis}.

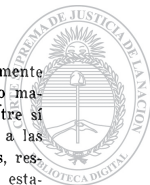
1601. 7) Otras leyes. — No pueden las provincias «dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado», según el séptimo inciso del artículo 108. La prohibición es, aquí como en los demás casos examinados hasta ahora, una consecuencia necesaria de haberse conferido al Congreso nacional el poder de dictar esas leyes (art. 67, inc. 11). Me remito, pues, a la explicación que antes he dado de este poder.

1602. 8) Derecho de tonelaje ⁷⁷. — Los impuestos a la nave-

los tribunales no están llamados a examinar la oportunidad y conveniencia de las medidas legislativas o administrativas tendientes a proteger la salud pública, es incontestable que, de acuerdo con los arts. 14, 17, 19, 20 y 28 de la Constitución nacional, la doctrina y la jurisprudencia, pueden resolver en circunstancias extraordinarias de manifiesto el insalvable conflicto entre aquéllas y la ley fundamental que las mismas no tienen relación con sus fines aparentes y que se han desconocido en ellas, innecesaria e injustificadamente, derechos primordiales que el poder judicial debe amparar, como es el goce normal y honesto de la propiedad sin perjuicio de tercero, y el ejercicio de profesiones o industrias lícitas, porque de otra suerte la facultad de reglamentación de las legislaturas y de las municipalidades sería ilimitada, y las leyes y ordenanzas locales o nacionales sobre la materia podrían hacer ilusorias todas las garantías acordadas al habitante del país. (Art. 31 Constitución Nacional, Fallos, t. 98, p. 52; t. 116, p. 116; t. 117, p. 432; 123, U. S., 223 y otros; Cooley, *Const. Limit.*, p. 292). S. C. N., t. 118, p. 285 (Z. Canale y otros v. Prov. de Mendoza).

(76 bis) C. S. N., t. 110, p. 407 *in fine* (in re M. Francioni y otros) y la doctrina de los citados en el comentario al art. 14 de la Constitución. Confr.: J. V. González, *Manual*, p. 109, n° 97; R. Salvat, *ob. cit.*, p. 205, n° 163; etc. Para mayor comprensión de esta materia concerniente al poder de policía remito al lector a lo ya explicado en el tomo I, páginas 393 y siguientes de la presente obra.

(77) Un derecho de tonelaje, en el sentido más obvio del término, importa un impuesto o derecho proporcionado al tonelaje o tamaño del buque. *Inman Steamship Co. v. Tinker*, 94 U. S., 238.



gación o comercio marítimo son de carácter nacional⁷⁸. Solamente al Congreso, como ya se dijo, corresponde reglar el comercio marítimo con las naciones extranjeras y el de las provincias entre sí (art. 67, inc. 12); de manera que ningún poder ha quedado a las provincias para intervenir en ese ramo de legislación. Además, respecto de la navegación fluvial o de cabotaje, la Constitución establece que 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. 26); y que los buques destinados de una Provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito (art. 12). Se ve claramente que todas estas cláusulas tienen por objeto excluir en absoluto la acción de los poderes provinciales en todo lo que atañe a la reglamentación del tráfico marítimo y fluvial, ya sea exterior o interprovincial, así como imposibilitarles la imposición de gravámenes o derechos sobre el mismo. No han podido las provincias conservar, a este respecto, atribución alguna, porque, como decía Alberdi, si tomaran en esto cualquier ingerencia «fraccionarían y desvirtuarían la nacionalidad del sistema aduanero»⁷⁹.

La Constitución de los Estados Unidos permite que los estados puedan imponer derechos de tonelaje con el consentimiento del Congreso (art. I, secc. 10°).

1603. 9) Buques de guerra y ejércitos. — El noveno inciso del artículo 108 prescribe que las provincias no pueden 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». Esta cláusula, que tiene su antecedente en la sección 10ª del artículo I de la Constitución norteamericana, como se habrá visto en una nota precedente, es una de las que mayores dificultades ha presentado en su interpretación; tal vez por haber sido considerada casi siempre más desde un punto de vista exclusivamente *político* que por la trascendencia de las cuestiones constitucionales planteadas por su redacción un tanto imprecisa. Algunos constitucionalistas y políticos — éstos cuando se trata de las conveniencias de sus partidos — han extremado tanto la interpretación restrictiva del texto que deducen consecuencias

(78) C. S. N., t. 11, p. 257 (V. Casares v. Sívori y Schiaffino).

(79) *Elem. del Derecho Público Provincial*, cap. I, § IV; véase Bas, ob. cit., p. 485.



absolutamente negatorias de la autoridad de las provincias, de sus instituciones y de sus poderes legítimamente constituídos. Según esta teoría, radical, los gobiernos provinciales no pueden organizar ni aun siquiera las fuerzas policiales necesarias para garantizar el orden público interno, dando efectividad a las medidas tendientes a ese objeto. Quedarían así esos gobiernos en la impotencia de sofocar los movimientos subversivos que pueda inspirar la pasión política y subordinados a las ambiciones de los que no quieren entregar su causa al veredicto de los comicios electorales o no se conforman con su resultado. La estabilidad de los poderes públicos en las provincias dependería en un todo de la voluntad de los caudillos electorales, que no representan « la voluntad del pueblo » sino la de sus secuaces o su propia ambición.

1604. Pero estas consecuencias prácticas a que conduce la teoría extremadamente restrictiva, no son, sin duda, las que armonizan con el espíritu de la Constitución, en lo que a este punto se refiere. Es verdad que el artículo 108 veda a las provincias « armar buques de guerra o levantar ejércitos »; pero en ninguna parte de la Constitución se hallará la prohibición de organizar las fuerzas policiales necesarias para proveer al cumplimiento de los fines indicados más arriba, según el mejor criterio del gobierno provincial. He aquí la demostración de lo que afirmo. La ley suprema reconoce el derecho de las provincias a darse sus propias instituciones y regirse por ellas, elegir sus gobernadores y legisladores y demás funcionarios sin intervención del gobierno federal (art. 105); lo que implica la estabilidad de los gobiernos creados por la voluntad del pueblo de acuerdo con dichas instituciones. A tales gobiernos *constituídos* apoya la Constitución, pues el artículo 6° *obliga* al gobierno federal a sostenerlos o reponerlos cuando hubiesen sido depuestos por alguna sedición, si es que aquéllos así lo requieren. Por otra parte, el artículo 6° contempla el caso de que se produzca en determinada Provincia una sedición y que, a pesar de ella, el gobierno local no solicite el auxilio federal, la intervención, porque *pueda* por sí mismo sofocarla. En este caso, como se verá más adelante, el *derecho* a la intervención está de parte del gobierno provincial; es éste el que puede o no pedirla, y *el gobierno federal está obligado a acordarla*. Y bien; este razonamiento, rigurosamente constitucional, demuestra que si la ley suprema prevé el caso de que los gobiernos provinciales *puedan* sofocar sediciones es porque los supone capaces de hacerlo, y, para ello, es obvio que deban contar con fuerzas policiales suficientes.



1605. Ahora bien; ¿cuándo esas fuerzas tutelares y defensivas del orden público — simplemente de policía — serán «ejércitos», prohibidos por el artículo 108?⁸⁰. La respuesta es fácil. Un cuerpo de fuerzas armadas no es un «ejército» porque los individuos que lo componen vestan uniformes más o menos llamativos, atrayentes de la curiosidad callejera: los colores vivos de los pantalones y chaquetas adornados con botonaduras doradas, los cascos o los quepis, los fusiles, no son bastantes para definirlo tampoco lo es el hecho de que ese cuerpo se ejerceite en el manejo de las armas. Todo esto puede darle el aspecto militar, que es tan imponente, pero quizá no se trate sino de agentes de policía de seguridad, y nada más. Otros son los elementos que definen y constituyen un «ejército»; el régimen militar, la jurisdicción militar a que sus miembros están sujetos, los fines de la institución.

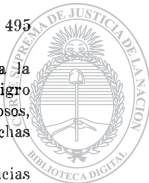
Y bien; creo que pocos conceptos pueda haber más precisos y terminantes sobre esta cuestión que uno emitido en la cámara de diputados por el señor Federico Pinedo, al debatirse la condición constitucional de las fuerzas de policía de la Provincia de Buenos Aires⁸¹. «Se ha preguntado, y con razón, — decía — qué es lo que significa un ejército, en oposición a lo que significa una policía que corresponde también a las provincias. No es cuestión de arma, no es cuestión del uniforme, es cuestión de la disciplina, es cuestión del régimen, de la ley, es cuestión del tribunal que ha de fallar las faltas...; en la Provincia — concluía — no hay ejército, porque no está sometido a la ley militar, porque los soldados que allí sirven y los oficiales no ascienden, no figuran en el escalafón militar, porque no están sometidos a la disciplina, ni pueden tener tribunales militares». De manera que, como antes decía, los elementos que definen un «ejército» son el régimen y la jurisdicción militar a que están subordinados los individuos de los cuerpos armados, y el objeto de la institución. Si nada de esto existe, no hay ejército; habrá una fuerza de policía más o menos numerosa, suficiente o no para mantener el orden público; pero esto es ya asunto de otra índole.

«No hay ni puede haber sino un ejército, una bandera y un código militar» — observa el señor Vedia⁸². — «Pero nos parece

(80) No me refiero en el texto a los buques de guerra porque sus características son inconfundibles para todo el mundo.

(81) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión del 10 de septiembre de 1915.

(82) *Constitución Argentina*, p. 576.



un error suponer que la Constitución haya querido reducir a la impotencia a los gobiernos de Provincia, y exponerlos al peligro constante de ser asaltados o derrocados por un grupo de facciosos, no dejándoles otro recurso que el de pedir la garantía, muchas veces tardía, de la intervención nacional ».

Respecto de las facultades de las provincias sobre las milicias me remito al comentario del inciso 24 del artículo 67⁸³.

1606. 10) Agentes extranjeros. — Habiendo sido delegadas a la Nación las funciones diplomáticas, se explica sin dificultad alguna la décima prohibición del artículo 108: las provincias no pueden « nombrar o recibir agentes extranjeros ». El Presidente de la Nación, como jefe de la misma, nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del senado (inc. 10 del art. 86), y recibe a los ministros y admite a los cónsules de las naciones extranjeras (inc. 14 del mismo artículo). No ha quedado, pues, ningún derecho a las provincias para inmiscuirse en el ejercicio de dichos poderes. De lo contrario, la representación exterior del país, que debe desenvolverse bajo una sola dirección, sería completamente informal y estaría expuesta a infinitas complicaciones. Todas estas nociones son tan sencillas que no habría razón alguna para detenerse a comentarlas.

1607. 11) Ordenes religiosas. — El inciso 20 del artículo 67 atribuye al Congreso el poder de admitir en el territorio de la Nación a otras órdenes religiosas además de las ya existentes; y como esta facultad es una de las más altas prerrogativas del patronato nacional, cuya reglamentación corresponde al Congreso (art. 67, inc. 19 *in fine*), es obvio que se hayan limitado a ese respecto los poderes de las provincias. Estas no pueden, por consiguiente, admitir nuevas órdenes religiosas; como tampoco pueden suprimir las existentes al tiempo de sancionarse la Constitución, « porque — ha dicho la Corte — si se les reconociese esa facultad, sería preciso reconocerles también la de suprimir las que fuesen nuevamente admitidas por el Congreso, lo que haría ineficaz la atribución que acuerda a éste la Constitución nacional, pues los poderes provinciales podrían, en tal caso, nulificar la concesión del Congreso, su-

(83) C. S. N., t. 6, p. 134 (T. Galaburri v. Z. A. Yanci); t. 9, p. 483 (*in re C. Sosa*); t. 21, p. 134 (S. García v. J. L. Aguilar); t. 26, p. 233 (*in re T. Barraza*); t. 54, p. 421 (contra varios ciudadanos por infracción de la ley sobre guardia nacional); y demás citados en esa oportunidad.



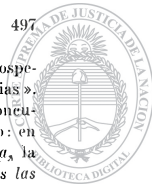
primiendo en sus respectivos territorios las órdenes cuyo establecimiento hubiese autorizado aquél »⁸⁴.

1608. Poderes concurrentes. — En un sentido general, podría decirse que tanto los poderes de la Nación como los de las provincias son concurrentes en la realización de los fines o propósitos de la organización constitucional, declarados en el preámbulo de la ley suprema; pero en un sentido técnico, esas palabras: «poderes concurrentes» significan que, en determinados casos, ciertos poderes pueden ser indistintamente ejercidos por la Nación o por las provincias. Son consecuencia tales facultades concurrentes de la armonía de conjunto, de la unidad de fines y concordancia de propósitos que supone nuestro régimen de gobierno⁸⁵. Hay, además, muchas materias en las que la acción del gobierno federal y la de los gobiernos provinciales puede ser indistintamente ejercida, en virtud de una interpretación económica y liberal de la Constitución, cuando se derive un beneficio positivo para la Nación y para las provincias. Así, tratándose de promover su industria, inmigración, construcción de ferrocarriles y canales navegables, colonización, introducción y establecimiento de nuevas industrias, importación de capitales extranjeros, exploración de sus ríos, fomento de la instrucción pública, construcción de obras de arte, etc. — tanto un gobierno como otro pueden hacerlo. Un prurito de autonomía provincial que se adujese para desconocer la acción bienhechora de la Nación a este respecto, por órgano de su propio gobierno, traería como consecuencia fatal el abandono de las provincias a sus exclusivas fuerzas o recursos, que, según es bien sabido, son demasiado pequeños en la mayor parte de ellas. Interpretada económica y liberalmente la Constitución en este punto de las facultades o poderes concurrentes, el gobierno federal ha realizado en las provincias muchas obras que han redundado manifiestamente en su provecho particular, satisfaciendo necesidades públicas a que los gobiernos locales, con sus insuficientes medios, no habrían podido atender.

1609. Examinando el artículo 107 de la Constitución, obsérvase que enumera ciertas materias de gobierno que en el artículo 67, inciso 16 — ya explicado — se enuncian como pertenecientes a

(84) C. S. N., t. 10, p. 389 (Fiscal v. Albarracín).

(85) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, ps. 356 a 360; J. V. González, *Manual*, ps. 732 a 735; A. M. Bas, ob. cit., p. 349.



la esfera legislativa del Congreso, cuando interesen « a la prosperidad del país y al adelanto y bienestar de todas las provincias ». De ambos textos combinados es que se deducen los poderes concurrentes, pero sin olvidar este principio fundamental y necesario: en los casos previstos y sólo en lo que respecta a *una Provincia*, la acción puede ser concurrente; mas en lo que se refiere a *todas las provincias* la acción del gobierno federal es exclusiva.

La Corte ha reconocido estos poderes concurrentes en materias tan importantes como la construcción de ferrocarriles dentro del territorio de una Provincia. Desde luego, ha declarado que « las provincias pueden autorizar la construcción de líneas férreas siempre que no salgan de sus propios límites; y no tiene importancia el punto de saber si ellas empalman o no con un ferrocarril nacional a fin de resolver a quién corresponda concederlas, una vez que esas concesiones no son más que el uso de la facultad que reconoce a las provincias el artículo 4º de la ley número 2873, y que es concurrente con la que tiene el gobierno nacional para la construcción de sus propias líneas. El uso de aquella facultad por las provincias en nada obstaculiza el derecho de jurisdicción que corresponde a la Nación en los ferrocarriles nacionales, si la línea, de cuya concesión se trata, tuviese ese carácter »⁸⁶.

El poder provincial de acordar privilegios — negado por algunos — ha sido también reconocido por la Corte en varios casos, aunque con criterio restrictivo, como corresponde: « porque tratándose de privilegios, siempre odiosos, y en especial de aquellos cuyo uso puede afectar intereses o derechos de otros, deben recibir una interpretación restrictiva, en el sentido de no estorbar el derecho de terceros emanado de la Constitución nacional, como también en el de no privar a los poderes públicos de sus facultades de hacer nuevas concesiones administrativas, o de legislar con fines análogos »⁸⁷.

La jurisprudencia sobre este género de poderes concurrentes es decisiva, habiendo declarado, repetidas veces, el poder del Congreso, por ejemplo, para expropiar « dentro de las provincias » los terrenos necesarios para la construcción de alguna de las obras públicas indicadas. « Pudiendo ser la expropiación necesaria o conveniente para la defensa nacional, reglamentación del comercio o

(86) C. S. N., t. 105, p. 80 (Ferrocarril del Oeste v. E. Garbarini).

(87) C. S. N., t. 105, p. 30 (A. Santa María v. Gobierno de la Prov. de Santa Fe); t. 54, p. 564 (A. Santa María v. Municipalidad de Rosario); t. 75, p. 392 (M. Collazo v. Banco Provincial de Córdoba).



conducente a la prosperidad del país — dice la Corte — no es dudoso que el Congreso, en uso de las facultades que le confiere el artículo 67, incisos 9, 12, 13, 16, 27, 28 y otros de la misma Constitución, está habilitado para adquirir directamente dentro del territorio de las provincias las propiedades cuyo uso sea indispensable a los fines indicados, o para autorizar la adquisición a concesionarios»⁸⁸.

1610. La Corte ha confirmado el poder del Congreso para acordar privilegios que no sólo tengan trascendencia en lo nacional, sino que también la tengan en los órdenes provincial y municipal. Así, aplicando el inciso 16 del artículo 67, ha establecido que, si por esta disposición el Congreso tiene el deber de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de todas las provincias... promoviendo la construcción de ferrocarriles... por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo, — necesariamente ha de reconocérsele una amplia libertad de acción al respecto. «Conferida al Congreso nacional — dice la Corte⁸⁹ — la facultad de acordar los privilegios y estímulos que considere convenientes, a los fines del inciso 16 del artículo 67, sin limitar taxativamente el alcance de esa facultad; y conferida también la de sancionar todas las leyes y reglamentos convenientes para poner en ejercicio los poderes acordados, ella debe entenderse comprendida en la limitación de los medios a emplearse, para el ejercicio de estos poderes federales, superiores siempre a la acción de las legislaturas locales, y que forman parte de la instrumentalidad (?) del gobierno del mismo, en lo que la Nación provee al bienestar, progreso y prosperidad de todas las provincias». Está, pues, facultado suficientemente el Congreso para eximir a una empresa determinada del pago de todo impuesto, nacional o provincial, porque si no sucediera así «las provincias, haciendo uso de la facultad de imponer, podrían llegar en sus atribuciones a hacer imposible la realización de las concesiones y privilegios que el Congreso acordase, destruyendo así uno de los más primordiales propósitos del pueblo argentino al limitar en aquéllas ciertas prerrogativas autónomas

(88) C. S. N., t. 108, p. 259 (*Compañía General de Ferrocarriles de Buenos Aires v. G. M. Busto de Silva*); t. 4, p. 320 (*Fiscal v. F. Hué*); t. 6, p. 71 (*Fiscal v. E. Señorans y P. Rosas*); t. 97, p. 408 (*M. Argüello v. Provincia de Buenos Aires*).

(89) C. S. N., t. 68, p. 237 (*Ferrocarril Central Argentino v. Prov. de Santa Fe*).



que pertenecen a los estados en las confederaciones o federaciones puras, pero que en la unión argentina han sido dadas a la Nación por prescripción expresa de la Constitución »⁹⁰.

1611. Debo decir, para terminar este comentario, que, como observa Cooley, apoyándose en la jurisprudencia, « el mero hecho de que se le confiere al Congreso una facultad determinada, no lleva consigo, en la mayor parte de los casos, una prohibición implícita sobre los estados para que ejerciten un poder análogo. De la discreción del Congreso depende que toda la esfera de acción de los poderes federales esté ocupada o no, según lo decida la sabiduría de ese cuerpo. Si no estuviere completamente ocupada, los estados pueden legislar dentro de esa misma esfera, sujetos, sin embargo, a cualquiera legislación subsiguiente que el Congreso pueda adoptar »⁹¹. La Corte Suprema, en efecto, estableció en el caso de *Sturges v. Crowninshield*⁹², que « la simple concesión de un poder al Congreso no implica una prohibición a los estados para ejercer el mismo poder ». « Cuando la autoridad de los estados está suprimida por implicancia — decía aquélla en el caso de *Houston v. Moore*⁹³ — pueden continuar procediendo hasta que los Estados Unidos ejerzan su poder, porque hasta que ese ejercicio tenga lugar no puede haber incompatibilidad ». Y en el mismo caso: « Toda la autoridad del Estado, en un asunto sobre el cual el Congreso puede asumir poder exclusivo, no cesa cuando el Congreso sólo ha ejercido el poder parcialmente. El poder de los estados existe en aquellos casos que las leyes de la Unión no pueden alcanzar ». >

En fin, como ya se habrá advertido, el poder concurrente puede ser previsto por la misma Constitución, o ser consecuencia de los poderes expresos que ella acuerda al gobierno federal, como en el caso citado de las expropiaciones dentro del territorio de las provincias para la construcción de obras públicas⁹⁴.

1612. Impuestos. — Es conveniente que antes de dar por concluídas las explicaciones relativas a las limitaciones a que está sujeta la autonomía provincial exponga algunos principios genera-

(90) Sentencia citada en la nota anterior.

(91) *Principios*, p. 30.

(92) 4 Wheaton, 122.

(93) 5 Wheaton, 1.

(94) Para otros casos de poderes concurrentes, véase el comentario a los incisos 16 y 24 del art. 67 y antes, tomo I, páginas 461 y siguientes de esta obra.



les, establecidos por la jurisprudencia, sobre el poder impositivo de las provincias. Es esta, sin duda alguna, la materia que más ha ocasionado la intervención de la Corte Suprema, en los innumerables litigios que hasta hoy se han suscitado con motivo del ejercicio del gobierno propio por las provincias argentinas. Tanto aquí como en Estados Unidos, el régimen rentístico de los estados es una de las partes más complicadas y difíciles del derecho federal; porque, en primer lugar, los estados necesitan echar mano de cuantos recursos estén a su alcance para costear la administración pública y fomentar el progreso regional; y, en segundo lugar, si las limitaciones constitucionales no son convenientemente definidas por la jurisprudencia, las consecuencias del exagerado ejercicio de dicho poder impositivo acarrearían un malestar económico tan grande que quizás ocurriría una crisis general.

He aquí, ahora, algunos principios generales. La Corte ha establecido: «Que la creación de impuestos, elección de objetos imponibles y formalidades de percepción, son del resorte exclusivo de las provincias, cuyas facultades sobre este particular, dentro de sus respectivas jurisdicciones, tienen la propia amplitud que su poder legislativo, ya se trate de personas, propiedades, posesiones, franquicias, privilegios, profesiones o derechos; siendo indudable en la doctrina que ellas pueden exceptuar de gravamen a determinada clase de bienes, o hacer que éste recaiga de diversa manera sobre los distintos ramos del comercio, ocupaciones y profesiones; determinar el monto de dicho gravamen por el valor de la propiedad, el uso o poder de producción, y adoptar el valor nominal o real de los papeles comerciales para los mismos fines, así como otros sistemas tributarios razonables y conformes a los usos generales, sin que los tribunales de la Nación puedan declararlos ineficaces a título de ser opresivos, injustos o inconvenientes, si no son contrarios a la Constitución nacional»⁹⁵. Este es el principio fun-

(95) C. S. N., t. 105, p. 282 (A. R. Iglesias v. Prov. de Buenos Aires). Pero debe tenerse muy presente que, como dice la Corte en otro fallo, «la autonomía económica, o de cualquier otro género del gobierno propio de las provincias, no autoriza a dar a sus leyes de impuestos, ni de otra cualquiera clase, la virtud de substraerlas del legítimo control del poder judicial de la Nación, para que éste declare si son o no constitucionales y válidas, toda vez que se haga un caso judicial, impugnándolas por haber atentado y herido con ellas un derecho o garantía consagrados por la Constitución, aún cuando, por otra parte, sea también cierto que el poder judicial de la Nación nada tenga que ver con la conveniencia y justicia de esas leyes, ni con la mayor o menor exorbitancia de un impuesto, si se trata de una ley de este género, siem-



damental, el punto de partida para la determinación de las restricciones o limitaciones constitucionales, cuya síntesis haré en seguida.

Debe recordarse, ante todo, que una de las garantías principales a este respecto está enunciada en la primera parte de la Constitución: «La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas» (art. 16). Allí se establece una primera limitación, o condición mejor dicho, al poder de la Nación y de las provincias para establecer impuestos. «El principio de igualdad como base del impuesto, que establece el artículo 16—ha dicho la Corte⁹⁶—sólo exige, como lo ha hecho constar la jurisprudencia, que en condiciones análogas se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes (fallos, tomo 105, pág. 273, y otros)».

1613. Pero de todas las limitaciones constitucionales al indicado poder impositivo de las provincias, las que más cuestiones han suscitado son las establecidas en los artículos 10 y 11 de la ley suprema: «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». — «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 derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio». Felizmente, como existe una copiosísima jurisprudencia interpretativa, uniforme y autorizada—hay fallos de la Corte verdaderamente notables sobre estas cuestiones⁹⁷—no me será difícil exponer la más correcta y legítima doctrina, si me atengo a esa jurisprudencia.

1614. 1) Las provincias no pueden gravar la circulación de los

pro que con tales leyes no se vulneren ni destruyan principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución, porque en tal caso es, sin duda, verdad, que el único remedio contra los abusos del poder legislativo, que puede ejercitarse discrecionalmente, dentro de ese límite, es, según la doctrina expuesta, el interés, sabiduría y justicia del cuerpo legislativo y sus relaciones con los electores». C. S. N., t. 98, p. 39 (Hileret y Rodrigue v. Prov. de Tucumán); véase t. 100, p. 62 (*in re* F. Sala).

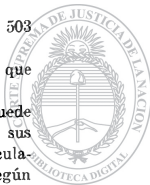
(96) C. S. N., t. 117, p. 32 (*in re* J. C. Paz); t. 115, p. 136 (*in re* R. M. de Cané).

(97) Son así, entre otros, los del t. 149, p. 260 (Mataldi Simón, Soc. An. Lim. v. Provincia de Buenos Aires); t. 151, ps. 92 y sigs. (West India Oil Company v. Provincia de Buenos Aires), citados en otro lugar.



efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías despachadas en las aduanas exteriores; ¿pero qué significa aquí esa palabra *circulación*? — La Corte la ha definido, con la más rigurosa exactitud, en el caso, antes estudiado especialmente, de Pío Criodi y otros v. Pascual Bruniard⁹⁸. La Legislatura de Santa Fe dictó, el 28 de noviembre de 1891, una ley de impuestos, cuyo artículo primero rezaba textualmente así: « Toda transacción sobre trigo y lino que se efectúe en la Provincia, pagará por una sola vez un impuesto de pesos moneda nacional curso legal 0.10 por cada 100 kilos de trigo y pesos 0.10 por cada 100 kilos de lino ». Se hizo la cuestión de inconstitucionalidad de ese impuesto, y con este motivo la Corte pronunció la sentencia cuyos párrafos pertinentes voy a transcribir en seguida: « En los autos se ha estudiado con detenimiento el alcance que debe darse a la palabra *circulación*, que es la clave con que debe buscarse la inteligencia que los constituyentes argentinos dieron a la cláusula que la contiene... Pero esta libertad de circulación territorial no es, en manera alguna, la libertad de circulación que forma la base del comercio y que tiene por fines las transacciones, actos y contratos, con el objeto de adquirir y transmitir las cosas sujetas al comercio de los hombres. [Si otro fuese el alcance del artículo diez de la Constitución, si la circulación por él declarada libre, fuese la « circulación económica », entonces no habría momento en que mercadería o producto alguno incorporado a la riqueza del país fuese pasible de impuesto, y sólo quedarían como materias impositibles el hombre, el inmueble, la capitación y la propiedad territorial »... « Desde luego, es conveniente dejar establecido como punto de partida, el reconocimiento del derecho que indisputablemente tienen las provincias para gravar con impuestos todas las cosas que, incorporadas a la propiedad común de sus habitantes, forman parte de su riqueza general. Del hecho de haber declarado la Constitución libre la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, no puede deducirse que tales efectos puedan escapar a los impuestos provinciales, cuando pertenecieron desde su origen, o se incorporaron después, a la riqueza local, formando parte de la propiedad entregada a las transacciones del comercio. Así lo han comprendido las legislaciones de la Nación y de las diferentes provincias, creando por sus leyes de impuestos derechos sobre efectos de pro-

(98) C. S. N., t. 51, ps. 354 a 359 (v. en este tomo, §§ 1124-25).



ducción o fabricación nacional». La Corte Suprema declaró que la referida ley de Santa Fe no era inconstitucional ⁹⁹.

Como he dicho antes, el comercio local de cada Provincia puede constituir legítimamente una fuente de recursos para costear sus gastos públicos ¹⁰⁰; de lo que se infiere fácilmente que la circulación de los valores comerciales, la *circulación económica* — según la feliz expresión de la Corte — puede ser gravada con los impuestos que las legislaturas crean oportuno establecer. El impuesto puede ser conveniente o inconveniente, equitativo o inoportuno, y en su percepción pueden cometerse irregularidades más o menos sujetas al juicio de los tribunales; pero la Corte Suprema no tiene la misión de juzgar estas cuestiones; su jurisdicción limitada señala los objetos y alcance de su fallo, que debe contraerse a declarar la procedencia o improcedencia del recurso de inconstitucionalidad de la ley, traído, exclusivamente, a su resolución ¹⁰¹.

1615. 2) Por lo demás, para los fines de la Constitución es riqueza pública imponible en cada Provincia la que no está de tránsito en la misma ni recién importada, o corresponde a la Nación, o forma parte de instituciones o empresas creadas por leyes nacionales en ejercicio de facultades concedidas al poder federal para fomentar el progreso de la República, siendo, en consecuencia, inadmisibles cualquiera distinción que quiera hacerse en la clase de esa riqueza, desde el punto de vista de su forma de producción, distribución y consumo, fenómenos económicos estos últimos que sólo corresponde sean examinados con el objeto de determinar el momento en que los valores importados en una Provincia se incorporan a la producción local ¹⁰².

La Corte tiene resuelto que cuando se gravan productos o mercaderías introducidas de afuera, pero sin el propósito de gravar el transporte o el comercio interprovincial, sino alguno de los productos derivados de su elaboración o transformación, el impuesto no es contrario a las disposiciones de la Constitución ¹⁰³.

(99) El *leading case* en este aspecto del poder impositivo de las provincias y sus limitaciones constitucionales es el caso *Gath y Chaves v. Provincia de Bs. Aires*, antes explicado (§ 1219).

(100) Jurisprudencia citada en el comentario al segundo inciso del art. 108. Véanse también: C. S. N., t. 96, p. 86 (*J. Proto v. Prov. de Santa Fe*); t. 10, p. 74; t. 18, p. 346; t. 113, p. 56; etc.

(101) En el caso de *Chiodi*, citado.

(102) En el caso de *Geddes*, citado.

(103) C. S. N., t. 108, p. 400 (*O. Wulff v. Prov. de Santiago del Estero*); t. 83, p. 204 (*J. O'Connor y otros v. Prov. de Entre Ríos*).



1616. 3) Sobre impuestos provinciales a la circulación territorial y al tránsito de ganados la Corte ha producido una jurisprudencia abundantísima. La doctrina constitucional, en todos los casos reiterada, puede sintetizarse así: *Los impuestos exigidos con ocasión de exportaciones de una Provincia al extranjero, a otra Provincia, o a la Capital federal, son contrarios a la Constitución de la República*¹⁰⁴. El primer caso en que la Corte expuso esta doctrina decidióse en 1865, y fué motivado por una ley de impuestos de la Provincia de San Luis (fecha 7 de julio de 1862), cuyo artículo 18 decía: «Los productos de la Provincia que se extraigan al exterior de ella, pagarán los siguientes derechos municipales: por cada cuero vacuno dos reales», etc., etc. La ley fué declarada inconstitucional, porque «importa claramente el establecimiento de aduanas interiores para la percepción de esos impuestos, y grava con contribuciones la circulación de productos»¹⁰⁵.

Debe advertirse, desde luego, que «para los propósitos de la prohibición constitucional a las provincias de afectar el comercio interprovincial o internacional con impuestos, es indiferente que éstos se exijan en oficinas organizadas a la manera de las aduanas y establecidas en los límites territoriales de cada Provincia, o en oficinas administrativas comunes, cualquiera que sea su ubicación y el momento en que graven la extracción, toda vez que el gravamen afecte inmediatamente el expresado comercio, escogiendo en todos los períodos de la producción y distribución de la riqueza local el que está fuera de la esfera de los poderes de imposición de las provincias»¹⁰⁶.

Los impuestos locales exigidos con motivo de la extracción de valores de una Provincia para otra, para la Capital o para el exterior son contrarios al artículo 10 y correlativos de la Constitución. «cualquiera que sea el nombre que se les dé», porque la garantía

(104) C. S. N., t. 100, p. 318 (*The River Plate Fresh Meat Company v. Provincia de Buenos Aires*); t. 103, p. 301 (*B. de Irigoyen v. Prov. de Buenos Aires*); y en ese mismo tomo, ps. 430 y 435; t. 107, p. 385 (*Martelli y otros v. Prov. de Buenos Aires*); t. 102, p. 122 (*The Colonial South American Co. Ltd. v. Prov. de Buenos Aires*).

(105) C. S. N., t. 3, p. 136 (*D. Mendoza v. Prov. de San Luis*); véanse t. 15, p. 378 (*T. Rojo v. F. Maradona*); t. 16, p. 296 (*F. de las Carreras v. Prov. de Corrientes*); t. 91, p. 68 (*J. O'Connor y otros v. Prov. de Corrientes*); t. 91, p. 180 (*P. C. López v. Prov. de Corrientes*); etc.

(106) C. S. N., t. 96, p. 379 (*F. Alsina v. Prov. de Buenos Aires*); véase: t. 99, p. 36 (*Las Palmas Produce Co. Ltd. v. Prov. de Buenos Aires*).



de la libertad de comercio es general y no se limita a determinadas maneras de gravarlo o restringirlo ¹⁰⁷.

4) El impuesto establecido y cobrado por la traslación de los ganados de un punto a otro, dentro de los límites de una Provincia, no afecta la circulación interprovincial de efectos o su transporte de una Provincia a otra ¹⁰⁸.

5) La circunstancia de que un impuesto provincial grave artículos de producción del país o nacionalizados, que puedan exportarse o estén destinados para la exportación, no constituye el derecho o impuesto que con este nombre puede establecer sólo el Congreso, y que es el que se cobra a la salida de las mercaderías para el exterior ¹⁰⁹. Así, el impuesto a la producción agropecuaria, que afecta uniformemente a todos los ocupantes de los predios rústicos dentro de la jurisdicción de la Provincia, no es repugnante al artículo 10 de la Constitución ¹¹⁰.

6) Las provincias, en fin, no pueden gravar los medios o instrumentos de que, para el desempeño de sus funciones, se vale el gobierno nacional ¹¹¹.

1617. Regla general para deslindar los poderes de la Nación y de las Provincias. — El artículo 104 de la Constitución es el que determina el criterio que debe guiar al intérprete para la clasificación de los poderes de gobierno. Dicho artículo significa que la Constitución es una concesión de poderes al gobierno federal, como lo he advertido en otra parte de esta obra ¹¹²; y fija, a la vez, una regla general para deslindar lo que incumbe a la Nación de lo que corresponde a las provincias. Según el mismo artículo, el gobierno de Provincia es lo común, lo ordinario, lo general; en tanto que el gobierno federal es lo extraordinario, la excepción. «La soberanía provincial, acordada por base — decía Alberdi — quedará

(107) C. S. N., t. 106, p. 111 (A. Ostendorp v. Prov. de Córdoba); t. 103, p. 393 (J. Angaut v. Prov. de Buenos Aires); t. 114, p. 289 (A. Ostendorp y otros v. Prov. de Córdoba).

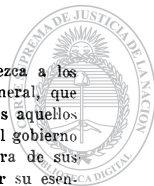
(108) C. S. N., t. 105, p. 95 (Jamardo y Tellado v. Prov. de Buenos Aires); t. 107, p. 452 (M. Rubéaud de Etchaves v. Prov. de Buenos Aires).

(109) C. S. N., t. 20, p. 309 (F. Arias v. Prov. de Entre Ríos).

(110) C. S. N., t. 105, p. 273 (A. Iglesias v. Prov. de Buenos Aires); en el mismo tomo, p. 285 (M. A. Ocampo y otros v. Prov. de Buenos Aires); en el mismo tomo, p. 293 (Albo y Kehr v. dicha Provincia).

(111) C. S. N., t. 23, p. 560 (Vignon y otros v. Municipalidad de Rosario).

(112) Segunda parte, capítulo V.



subsistente y respetada en todo aquello que no pertenezca a los objetos sometidos a la acción exclusiva del gobierno general, que serán, por regla fundamental del derecho público: todos aquellos que expresamente no atribuya la Constitución al poder del gobierno federativo o central» ¹¹³. Y más tarde agregaba en otra de sus obras imperecederas: «Conocidas las facultades que por su esencia pertenecen al gobierno federal del país, sabiendo ya cuáles son los poderes que necesariamente deben las provincias delegar en manos del gobierno formado por la unión de todas ellas, queda establecida la regla segura y sencilla de conocer cuáles son los poderes y facultades reservadas al gobierno de cada una de las Provincias Unidas» ¹¹⁴.

Así, pues, será necesario encontrar en la Constitución delegado expresa o implícitamente al gobierno federal o a alguno de sus departamentos el poder de que se trate, para decir que le corresponde: todo lo que no está especificado como perteneciéndole es de las provincias; y al revés, será preciso probar que a éstas les ha sido expresamente prohibido el poder de que se trate para decir que no les corresponde: ellas conservan todo el poder no conferido al gobierno de la Nación.

1618. Puede ocurrir alguna vez que sobrevenga un conflicto por coincidir ambas jurisdicciones sobre una materia dada. La Constitución prevé la dificultad y la soluciona de antemano en uno de sus textos más notables y trascendentales: «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» (art. 31). De manera que cuando sea opuesta una ley de la Nación a una Constitución o ley de Provincia no deberá el intérprete dar por suprema y única valedera la primera de éstas, sino plantearse ante todo estas dos preguntas: 1ª ¿Esa ley ha sido dictada por el Congreso en consecuencia de la Constitución, en otras palabras, en virtud de los poderes que le son conferidos? 2ª ¿Esa ley versa sobre materia de jurisdicción concurrente?—En seguida examinará las dos cuestiones anteriores, y si la decisión de la primera es negativa dará la preferencia o *supremacía* a la Constitución o ley de la Pro-

(113) *Bases* (1ª ed., 1852), p. 132.

(114) *Elementos del Derecho Público Provincial*, cap. I, § VI.



vincia, y viceversa; si la decisión de la segunda es afirmativa, la dará a cada ley en su jurisdicción respectiva. En todo caso es la supremacía de la *Constitución Federal* la que triunfa, es la voluntad del pueblo la que prevalece en definitiva; ora sea expresada por órgano del Congreso, ora lo sea por órgano de una Legislatura, porque, como tantas veces se ha dicho, cada gobierno, nacional o provincial, es, en nuestro sistema, supremo en su propia esfera. Esta es la doctrina consagrada por la jurisprudencia y por los más recomendables escritores de derecho constitucional ¹¹⁵.

1619. Algunos principios generales. — Estimo conveniente concluir este capítulo con la exposición de algunos principios y conceptos generales sobre los poderes que se han reservado las provincias, siguiendo, a este respecto, la doctrina luminosa de la jurisprudencia constitucional americana, completamente aplicable en la interpretación del texto argentino, por cuanto éste es casi una copia literal del texto correspondiente en su admirable modelo. Como queda demostrado en las primeras páginas del presente capítulo, el artículo 104 de nuestra Constitución es, substancialmente, la enmienda 10ª a la de Estados Unidos. (Véase también el capítulo sobre «Limitaciones y control en el gobierno», de la segunda parte). Por consiguiente, la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema norteamericana debe servir para completar la de la Corte argentina, ampliando y autorizando así la mejor y más positiva fuente de interpretación jurídica de la Constitución en esta parte.

Los estados son soberanos con excepción de ciertos poderes que han sido conferidos al gobierno federal y prohibidos a los estados ¹¹⁶. Aunque el Estado lo es dentro de sus límites territoriales, esta soberanía está, sin embargo, limitada por la Constitución del país ¹¹⁷. Todos los poderes que propiamente corresponden a la soberanía, y que no han sido delegados al gobierno federal, pertenecen a los estados y al pueblo ¹¹⁸. Un poder está prohibido a un Estado sólo cuando así lo está expresamente dicho por la Consti-

(115) Para la jurisprudencia: los fallos de las Cortes Supremas de Estados Unidos y República Argentina, citados antes en esta obra. Y para la doctrina, en general confr. Alberdi, *lug. cit.*; J. V. González, *Manual*, p. 704, n° 660; A. de Vedia, *ob. cit.*, p. 563, n° 570; L. V. López, *ob. cit.*, p. 273; mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, p. 355.

(116) *Mc Lean, J. Craig v. Missouri*, 4 Peters, 410.

(117) *Ableman v. Booth*, 21 Howard, 506.

(118) *New Orleans v. United States*, 10 Pet., 662.



tución, o cuando los términos en que un poder está confiado al Congreso, o la naturaleza de ese poder, requieren que él sea ejercido exclusivamente por el Congreso¹¹⁹. La Constitución contiene una enumeración de los poderes conferidos por el pueblo a su gobierno nacional; cuando un poder particular no está confiado al Congreso corresponde a la Legislatura del Estado¹²⁰. Cada Estado posee jurisdicción exclusiva y soberanía sobre las personas y propiedades dentro de su territorio¹²¹. Cada gobierno nacional y provincial, es supremo dentro de su propia esfera¹²². Los poderes delegados a la Nación no excluyen poderes similares correspondientes a los estados, a menos que la Constitución, expresa y terminantemente, dé un poder exclusivo al Congreso, o que el ejercicio de semejante poder esté prohibido a los estados, o haya una directa repugnancia o incompetencia para su ejercicio por los estados¹²³. Todos aquellos poderes de policía interna no han sido delegados o restringidos por la Constitución federal, y la autoridad de un Estado sobre ellos no puede limitarse y es exclusiva¹²⁴. Un gobierno provincial es supremo e independiente del gobierno federal en tanto cuanto los poderes no son conferidos a este último por la Constitución¹²⁵. Los poderes soberanos correspondientes a los estados según sus respectivas constituciones quedan inalterables e incólumes, excepto cuando han sido delegados al gobierno federal¹²⁶. El poder legislativo de un Estado no se deriva de la Constitución federal ni de ninguna ley del Congreso; los poderes de un Estado son ejercidos independientemente¹²⁷.

Todas las restricciones contenidas en la Constitución federal respecto del poder de las legislaturas provinciales, fueron establecidas en favor de la autoridad del gobierno nacional¹²⁸. Los poderes que corresponden a los diversos estados no pueden ser ejercidos como para ponerlos en conflicto con aquellos poderes investidos en el Congreso, o ser usados para abrogar los privilegios de los ciuda-

(119) *Por Taney, Prigg, v. Pennsylvania*, 16 Pet., 539.

(120) *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheaton, 1.

(121) *Pennoyer v. Neff*, 95 U. S., 714.

(122) *Dodge v. Woolsey*, 18 How., 331.

(123) *Por Story, Houston v. Moore*, 5 Wheat., 1.

(124) *New York v. Miln*, 11 Pet., 102.

(125) *Mc Culloch v. Maryland*, 4 Wheat., 316.

(126) *Martin v. Hunter*, 1 Wheat, 304.

(127) *J. Prigg v. Pennsylvania*, 16 Pet., 539.

(128) *Caldler v. Bull*, 3 Dallas, 386.



danos¹²⁹. Ningún Estado puede impedir a la Nación el ejercicio de cualquier autoridad conferida a ella por la Constitución, obstruir la acción de sus funcionarios autorizados, contra su voluntad, o impedir, ni por un momento, el conocimiento de cualquier materia que esta Constitución les ha encomendado¹³⁰.

La preservación de los estados y el mantenimiento de sus gobiernos está tan dentro del designio y cuidado de la Constitución, como la preservación de la Unión y el mantenimiento del gobierno nacional¹³¹.

1620. Condición constitucional de los nuevos Estados. — La creación de nuevas provincias, conforme al inciso 14 del artículo 67, plantea la cuestión de saber cuál es la condición constitucional en que esos nuevos estados se encuentran en lo tocante al goce de su autonomía política. No ha surgido aún entre nosotros esa interesante cuestión, pues, como antes se dijo, el Congreso no ha cumplido con el mandato constitucional ni con lo que está prescripto por la ley orgánica de los territorios federales, no obstante que varios de éstos se halla, desde hace ya tiempo, en aptitud de poseer dicha autonomía. Pero en Estados Unidos tan importante punto del derecho federal ha sido resuelto por la jurisprudencia de la Corte Suprema, que todos los autores aceptan. Macy y Gannaway, en su excelente libro, dicen¹³²: « En teoría, puede sostenerse que los poderes del gobierno nacional derívanse de los estados admitidos en la Unión por la autoridad nacional, en la misma medida que de los estados que fueron en el hecho responsables del establecimiento de la Constitución. A los estados nuevos, como a los estados originarios, pertenecen poderes gubernamentales inherentes. Ninguna distinción existe o puede ser hecha. Según las palabras de la Suprema Corte, un Estado, en virtud de su admisión en la Unión, « viene a gozar y poseer todos los derechos de dominio y soberanía que pertenecen a los estados originarios » (Bollu v. Nebraska, 176 U.S., 83).

(129) Brown v. Maryland, 12 Wheat., 419.

(130) Tennessee v. Davis, 100 U. S., 257.

(131) Texas v. White, 7 Wallace, 700.

(132) Comparative Free Government, p. 309.



Garantía de las instituciones provinciales.

La intervención federal

1621. Explicación preliminar. — Después de haber demostrado las indiscutibles ventajas de la república federal, Montesquieu dedicaba el capítulo II del libro IX de su obra a desarrollar el concepto de que « la constitución federativa debe componerse de estados de la misma naturaleza, especialmente republicanos ».¹ « El espíritu de la monarquía es la guerra y engrandecimiento — de ella — el de la república la paz y la moderación. Estas dos especies de gobierno no pueden coexistir en una república federativa sino de un modo violento ».

La homogeneidad en la estructura gubernamental y en las instituciones fundamentales de los estados o provincias componentes de una Nación que ha adoptado el régimen federal, es condición esencialísima para su existencia independiente y el acrecentamiento de su poderío. Por esto es que, siguiendo el admirable ejemplo dado al mundo por los estados norteamericanos con su Constitución de 1787, todas las federaciones modernas (inclusive la muy reciente de los estados alemanes) han establecido como base inexcusable del organismo político que crean dicha homogeneidad en la estructura gubernamental y en las instituciones de los estados o provincias que las integran. Así lo disponen las constituciones de Estados Unidos, de Suiza, del Brasil, de nuestro país, etc., con tan notable concordancia de doctrina y de propósitos que sería inoficioso ahora abundar en explicaciones conocidas.

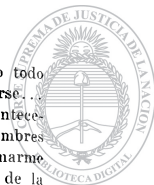
Pero correlativamente a esa exigencia de la Constitución federal, por la que los estados particulares deben conformarse a las reglas y a los principios que prescribe, para la organización de sus gobiernos locales, aquéllos tienen el derecho evidente — que emerge de las circunstancias y condiciones de la unión — de ser protegidos



en la integridad de la autonomía que se han reservado por el gobierno central de la Unión.) Tales son los objetivos de nuestros artículos 5° y 6°, cuya visible similitud con los correspondientes preceptos de las constituciones de Estados Unidos, de Suiza y del Brasil debe ser aprovechada por el intérprete para atribuirles el sentido técnico que sea más conforme con la doctrina que los inspira.

1622. Mucho han dado que hacer estos dos artículos de nuestra Constitución a los publicistas y a los políticos, principalmente a estos últimos, por la complejidad y trascendencia de las cuestiones que su aplicación práctica origina; y aunque existe a su respecto una infinidad de antecedentes parlamentarios y administrativos, pienso, como Estrada¹, que « estando todos ellos 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 ». Sobrada razón tenía el afamado maestro para no tomar en cuenta, al hacer el estudio de las referidas cláusulas constitucionales, los antecedentes a que aludía, porque en ellos no es posible descubrir una doctrina u orientación institucional uniforme, ni principios elevados de interpretación, ni en sentido alguno lo que pudiera llamarse jurisprudencia parlamentaria autorizada, que tengan valimiento y prestigio. ¿Lejos de eso, en tales antecedentes puede cualquiera encontrar las más absurdas y caprichosas soluciones para casos constitucionales que no pudieron ser tergiversados, como lo fueron, al extremo de desvirtuarse completamente los propósitos y los efectos legales de los citados artículos de nuestra ley suprema. Contadas veces háse debatido en el Congreso sobre esta materia con espíritu ecuaníme y exento de pasiones políticas, y casi nunca el poder ejecutivo, por su parte, ha aplicado los resortes previstos en los artículos 5° y 6° con otros móviles que no haya sido su afán de consolidar su preponderancia en la política nacional. Más aún: ha ocurrido que los mismos que debieron llegar a la posteridad la doctrina auténtica, la doctrina incontaminada — para fijar normas y criterios interpretativos, por su conocimiento de los fines primordiales que se tuvieron en mira al sancionar aquellos preceptos — renegaron después de sus convicciones y teorías

(1) Obra citada, t. III, p. 139.

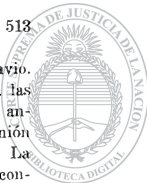


constitucionales cuando actuaron como gobernantes, haciendo todo lo contrario de lo que antes habían entendido que debía hacerse...

¿Para qué, pues, pueden servirnos esos debates y esos antecedentes, qué pueden enseñarnos esas apostasías de nuestros hombres de estado? Yo debo ahora, como siempre lo he hecho, afanarme en encontrar el sentido preciso y auténtico que los autores de la Constitución quisieron que tuviesen los artículos 5º y 6º, y como sé bien que dichos antecedentes y debates de nada me valdrán en esta tarea — salvo algunos que hacen honrosa excepción — prescindo de ellos, como lo aconsejaba Estrada, y voy directamente a los orígenes y a las fuentes de los mencionados preceptos. Será provechoso, desde luego, saber cómo está legislada esta importante materia en las constituciones que sirvieron de modelo, indudablemente, a los autores de la nuestra; vale decir, los que estatuyen al respecto las constituciones de Estados Unidos y de Suiza.

1623. Doctrina y jurisprudencia en Estados Unidos. — El artículo IVº, sección 4ª de la Constitución norteamericana dice así: « Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado en esta Unión una forma republicana de gobierno, y protegerán a cada uno de ellos contra la invasión; y a pedido de la Legislatura, o del ejecutivo (cuando la Legislatura no pueda ser convocada) contra la violencia doméstica ».

Madison exponía extensamente en *El Federalista* (nº 43) las razones que determinaron a los constituyentes a insertar esta disposición en la ley suprema. « En una Confederación fundada sobre principios republicanos y compuesta de miembros republicanos — decía — el gobierno superior debe claramente tener autoridad para defender el sistema contra innovaciones aristocráticas o monárquicas. Cuanto más íntima sea la naturaleza de semejante unión, mayor interés tiene sus miembros en las instituciones políticas de cada uno de ellos, y mayor derecho a insistir en que las formas del gobierno bajo las cuales se celebró el pacto sean substancialmente mantenidas ». En cuanto a los fines a que responde el precepto constitucional antes transcrito, Madison agregó: « En tanto, pues, que las formas republicanas existentes se continúen por los estados, están garantidas por la Constitución federal. Toda vez que los estados quieran sustituir otra formas republicanas tienen derecho a hacerlo y a reclamar del gobierno federal garantía para éstas. La única restricción impuesta a los estados es que no cambiarán las constituciones republicanas por otras antirepublicanas, restricción



que, es de presumirse, difícilmente se considerará como un agravio. La protección contra cualquier invasión débela toda sociedad a las partes que la componen... La historia de las confederaciones antiguas y modernas prueba que los miembros más débiles de la unión no deben mostrarse indiferentes al designio de este artículo. La protección contra las violencias domésticas agrégase con igual conveniencia »².

Al estudiar el artículo 1° de nuestra Constitución³ he transcrito las definiciones que el citado Madison, y Curtis en su concienzudo libro⁴, dieron sobre el concepto de forma republicana de gobierno, y me remito a aquel lugar de esta obra. Pero si bien el pensamiento de Madison aparece claramente expresado en los párrafos que acabo de reproducir aquí, en cuanto al alcance que debe atribuirse a la cláusula constitucional que comento, quedaría tal vez cierta duda sobre si ella permite la adopción de nuevas formas de gobierno o instituciones que no encuadren estrictamente dentro del concepto clásico de *forma republicana*, no obstante ser eminentemente « democráticas », como el *referendum* popular.

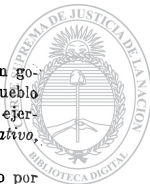
1624. ¿Quisieron tan sólo los constituyentes, como indica Madison, imposibilitar la substitución de las « formas republicanas » por otras que fueran substancialmente diversas a ellas, o entendieron que la *forma* republicana exigida a los estados debía ser una del tipo de las entonces existentes, como parece insinuarlo? Curtis propónese elucidar concretamente esta cuestión, y la resuelve así: « La Constitución de Estados Unidos prevé, en varias disposiciones, que los estados tendrán gobiernos organizados, en los cuales los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial serán conocidos y establecidos; que debe darse por supuesto que la existencia de tales agentes de la voluntad pública es condición necesaria de un gobierno de Estado en el sentido de esta cláusula... Es, por consiguiente, manifiesto que cada Estado debe tener un gobierno que contenga, por lo menos, esos distintos departamentos; y bien sea que ese gobierno se organice periódicamente, según simples leyes perpetuamente restablecidas y sujetas a cambios constantes sin referencia a las formas, o según leyes fundamentales, mudables tan sólo en una forma prescripta, es evidente que debe ser una forma de gobierno que posea esos distintos intermediarios »⁵. Daba en

(2) *The Federalist* (trad. de Cantilo, cit.), ps. 355-357.

(3) Véase t. I, § 353, de esta obra.

(4) Obra citada, p. 424.

(5) Obra citada, ps. 423-24.



seguida Curtis la definición antes recordada, diciendo que « un gobierno republicano es el que está basado en el derecho del pueblo a gobernarse a sí mismo, pero exigiendo que ese derecho sea ejercido por medio de órganos públicos de un carácter *representativo*, y esos órganos constituyen el gobierno » ⁶.

No cabría, pues, dentro de ese concepto clásico, desarrollado por este renombrado autor, la forma democrática pura ni el sistema del *referendum* o de legislación directa por el pueblo de los estados. El *referendum* legislativo sería todo lo contrario de lo que es el sistema representativo-republicano, que, según Curtis, propusieron garantizar los constituyentes de Filadelfia. Para dicho autor, la cuestión que éstos se habrían planteado sería la siguiente: ¿puede un Estado « proceder como simple democracia, *sancionando*, interpretando y ejecutando las leyes *por la acción directa del pueblo y sin la intervención de algún sistema representativo*, que constituye lo que se conoce por un gobierno »? — y la habrían resuelto negativamente ⁷.

1625. La Corte Suprema, aunque ha declarado en repetidas veces que la facultad de determinar si un Estado de la Unión tiene o no forma republicana de gobierno corresponde exclusivamente al Congreso (según se verá más adelante), háse inclinado a adoptar el concepto clásico de quienes, como Madison y Curtis, pueden ser considerados los más fieles intérpretes del pensamiento que tuvieron los constituyentes al sancionar la llamada « cláusula de garantía ». Así, en el caso de *Minor v. Happersett* ⁸, el juez Chase, en nombre de la mayoría de la Corte dijo: « La garantía es de una forma republicana de gobierno. Ningún gobierno en particular es designado como republicano, ni tampoco, en manera alguna, la forma exacta que debe ser garantizada está determinada. Aquí, como en otros casos de interpretación constitucional, estamos obligados a acudir a otras partes del instrumento (la Constitución) para saber lo que él se propone. La garantía necesariamente implica el deber de los estados de proveer de un tal gobierno. Todos los estados tenían gobiernos cuando la Constitución fué adoptada. En todos, el pueblo participaba, en alguna medida, en esos gobiernos por medio de sus representantes. Ellos fueron aceptados precisamente

(6) *Ibidem*.

(7) *Ibidem*, p. 422.

(8) 21 Wallace, 162 (1874). Confr.: Cooley, *Principios*, ed. cit., p. 189; Paechal, ob. cit., t. I, p. 499, § 233; Woodburn, ob. cit., p. 56; Watson, ob. cit., vol. II, p. 1289.



tales cuales eran, y puede presumirse, pues, que existían tal como los estados tenían el deber de proporcionárselos. Entonces, tenemos una prueba inequívoca de lo que es una forma republicana en el sentido del término empleado en la Constitución ».

1626. Pero la tendencia moderna hacia la mayor democratización de las instituciones políticas es asombrosa en Estados Unidos, en el orden provincial, como lo hacen notar Bryce⁹ y otros autores; porque el pueblo, desconfiado de la capacidad y de la moralidad de las legislaturas para sancionar leyes justas y convenientes, ha determinado reservarse el ejercicio directo de ese poder¹⁰. En algunas cortes de Estado se ha controvertido la constitucionalidad del *referendum* popular, arguyéndose que éste no encuadra en el concepto clásico de la « forma republicana » que los miembros componentes de la Unión están obligados a adoptar por mandato expreso de la cláusula de garantía, y en varios casos las cortes provinciales han decidido que dicho procedimiento de legislar implica establecer una « democracia » en vez de una república-representativa. Así, por ejemplo, en el caso de Rice v. Porter (4 Harr., 479), la Corte de Delaware declaró lo siguiente: « Aunque el pueblo tiene poder para modificar la Constitución, según los requisitos establecidos, de ninguna manera puede, mientras la Constitución de los Estados Unidos siga siendo la suprema ley del país, instituir una democracia u otra forma que no sea la forma republicana de gobierno », y esto sucedería — concluía diciendo la Corte — si se concediera al electorado el poder de legislar directamente.

Willoughby observa que, aparte de haberse sostenido que la legislación directa por el pueblo es repugnante a la Constitución federal, añádese que ella es nula en cuanto viola las constituciones de los estados, al delegar en el pueblo el poder legislativo que aquéllas han conferido a las asambleas representativas. A su turno, los defensores del *referendum* replican que mediante tal institución no se delega en el pueblo el ejercicio del poder legislativo, sino que, simplemente, se hace depender la entrada en vigor de una ley de la realización de un acontecimiento futuro, como lo es la aprobación de esa ley en los comicios. Pero la Corte de Nueva York, haciéndose cargo de este argumento, decía en el caso de Barto v. Himrod: « No se niega que una ley pueda ser sancionada para tener efecto después de acontecer un hecho futuro, cierto o incierto; pero seme-

(9) Obra citada, t. II, cap. XXXIX.

(10) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, ps. 162 y 280.



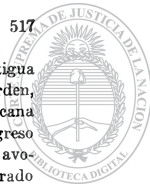
jante estatuto, cuando sale de manos de la Legislatura, debe ser una ley *de presenti* para tener vigencia *in futuro*. . . Pero en el presente caso ningún acontecimiento o cambio de circunstancias, afectando la oportunidad (*expediency*) de la ley, se espera que suceda. . . El acontecimiento del que depende el efecto de la ley elaborada es nada menos que el voto del pueblo sobre la misma cuestión que por la Constitución del Estado incumbe a la Legislatura decidir. . . El gobierno del Estado es así democrático, y es una democracia-representativa cuando en la sanción de leyes generales el pueblo actúa solamente por medio de sus representantes en la Legislatura » ¹¹.

1627. Los que impugnán la constitucionalidad del *referendum* popular para la sanción de las leyes de Estado han pretendido llevar la cuestión ante la Corte Suprema federal en algunos casos. En 1912 el alto tribunal decidió el caso de la Pacific States Telephone and Telegraph Company v. the State of Oregon ¹², en el cual habíase controvertido la validez de un artículo de la Constitución de ese Estado con respecto a la llamada « cláusula de garantía » de la Constitución federal. El artículo IV°, sección 1ª de la de Oregón, tal como fué enmendada en 1902, establece, en efecto, que « el poder legislativo del Estado será investido en una Asamblea legislativa compuesta de un senado y de una cámara de representantes, pero el pueblo se reserva el poder de proponer leyes y enmiendas a la Constitución, y de sancionar o rechazar las mismas en los comicios (*at the polls*), independientemente de la Asamblea legislativa; y también se reserva, a opción suya, el poder de aprobar o rechazar en los comicios cualquier ley de la Asamblea legislativa ». Pretendíase por los que atacaban la constitucionalidad de la legislación popular directa, instituida de la manera que acaba de verse, que ella subvertía la forma republicana de gobierno y violaba la « cláusula de garantía » de la Constitución federal. La legislación popular directa, agregábase, es repugnante al espíritu y al concepto verdadero de aquella forma de gobierno, bajo la cual, únicamente, el Congreso puede admitir a un Estado en la Unión, y que éste está obligado a conservar para merecer la protección federal.

El presidente de la Corte Suprema, Mr. White, al dar la opinión

(11) Willoughby, ob. cit., vol. I, p. 154, § 77. En los primeros casos — observa este autor — fué sostenida la constitucionalidad de las leyes generales sancionadas mediante el *referendum*, pero desde la referida decisión de la Corte de Delaware, en 1847, la práctica general, como se ha dicho, ha sido considerarlas nulas por cuanto importan una delegación del poder legislativo.

(12) 223 U. S., 117-151.



de la mayoría de la misma, declaraba que, conforme a una antigua jurisprudencia, reiterada desde el caso clásico de *Luther v. Borden*, la cuestión de determinar si un Estado tiene o no forma republicana de gobierno es una «cuestión política» que incumbe al Congreso nacional, y que, por consiguiente, el poder judicial no puede avocarse su conocimiento. El caso de referencia fué, pues, considerado por la Corte como completamente ajeno a su jurisdicción constitucional.

La misma jurisprudencia ha sido posteriormente confirmada en otros dos casos análogos, como se verá más adelante.

Finalmente, debe recordarse, por otra parte, que el Congreso ha autorizado el *referendum* popular para la sanción de las constituciones de los nuevos estados que ha admitido en el seno de la Unión; y además, que la cuestión concerniente a la aplicación de aquel procedimiento moderno ha sido resuelta prácticamente en todos los estados, puesto que esta forma de legislar preséntales a los norteamericanos ventajas tan indiscutibles que los escrúpulos constitucionales han sido poco a poco abandonados ¹³.

1628. Ejecución de la garantía federal. — Es el momento ahora de explicar cómo se ejecuta por el gobierno federal la garantía prevista en la cláusula que aquí comentamos. La doctrina y la jurisprudencia de Estados Unidos sobre esta materia tienen para nosotros especial interés y provecho, porque, como se verá más adelante, los textos de la Constitución americana sirvieron de modelo, en este punto, a los autores de la Constitución argentina, y, conforme a primordiales cánones de interpretación aceptados por nuestra Suprema Corte nacional, «podemos y debemos utilizar, en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares, el vasto cuerpo de doctrina, la práctica y la jurisprudencia que ilustran las reglas fundamentales del régimen gubernamental que hemos adoptado» ¹⁴.

Lo primero que debemos saber es qué significado constitucional y político tienen las palabras: «Los Estados Unidos garantizarán», etc., con que comienza la sección 4ª del artículo IVº de la Constitución americana; porque ello disipará del todo cualquier duda que pueda haber sobre cuál de los tres departamentos del

(13) Véase el t. I, p. 370 y siguientes de esta obra.

(14) C. S. N., t. 19, p. 236 (*in re* L. de la Torre), y t. 68 p. 235 (F. C. Central Argentino v. Provincia de Santa Fe).



gobierno federal tiene el poder de hacer efectiva la garantía prometida. «Sobre el *derecho* para ejercer este poder (de intervención) — observa Paschal¹⁵ — no ha habido disputa. Desgraciadamente, la controversia ha ocurrido con respecto a cuál departamento del gobierno de los Estados Unidos juzgará de la necesidad y aplicará el remedio, y cuál será la extensión de los cambios orgánicos en los estados. Si la práctica y la inteligencia común en la admisión de nuevos estados y el precedente de *Luther v. Borden* han de regir, entonces la cuestión parecería estar resuelta en favor del poder del Congreso para determinar cuándo un gobierno de Estado es republicano y cuándo no lo es, en su forma y en su práctica».

No puede controvertirse, desde luego, que cuando la Constitución se refiere a los «Estados Unidos» alude al gobierno federal, esto es, a la entidad que forman los tres departamentos o poderes que lo integran; pero la jurisprudencia de la Corte Suprema y la doctrina uniforme de los principales autores — cualesquiera sean las escuelas constitucionales o políticas a que ellos pertenezcan — han entendido claramente que la facultad de hacer efectiva y de reglamentar la «cláusula de garantía» corresponde originaria y esencialmente al *Congreso*, como va a demostrarse en seguida.

1629. *Luther v. Borden*. — La jurisprudencia, en efecto, quedó firmemente establecida por la Corte Suprema en el siempre citado caso de *Luther v. Borden*. Suscitóse este caso con motivo de las conmociones políticas de que fué teatro el Estado de Rhode Island, en 1841 y 1842: Hasta entonces regíase dicho Estado por la vetusta Carta real que Carlos II otorgó al pueblo de la colonia en 1663, la cual Carta restringía excesivamente para los tiempos modernos la franquicia electoral, pues la concedía solamente a los terratenientes (*free holders*). En 1841 adquirió gran incremento la iniciativa de dotar al Estado de una nueva Constitución, más acomodada a la extensión democrática de la época contemporánea. y la iniciativa revistió las proporciones de un considerable movimiento popular en aquel sentido. El partido reformista convocó una Convención Constituyente, la que cumplió su misión elaborando el nuevo estatuto político del Estado y sometiéndolo al voto refrenatorio del pueblo, que lo aprobó. Considerándose los reformistas como la mayoría popular, convocóse después a elecciones para designar las autoridades del nuevo gobierno del Estado, lo que se hizo;

(15) Obra y edición citadas, t. I, p. 500, § 233.



pero cuando el Gobernador nombrado de acuerdo con las previsiones de la flamante Constitución, Mr. Dorr, pretendió tomar posesión del ejecutivo, el otro Gobernador, el de la Carta real, decidióse a adoptar severas medidas contra los reformistas. Convocó la milicia del Estado, decretó órdenes de prisión, allanamientos de domicilio, etc., y proclamó la ley marcial; cuando una de esas órdenes de allanamiento se cumplió en la persona de un tal Martin Luther, por un tal Borden, funcionario del gobierno de la Carta, planteóse el caso que tiene en la jurisprudencia los nombres de aquéllos. Borden argüía ante la justicia local que había obrado en cumplimiento de una orden dada por la autoridad legal de Rhode Island, en tanto que Luther, por su parte, negaba el carácter *de jure* de ese gobierno y, por lo tanto, no le reconocía atribuciones constitucionales para proceder en la forma en que lo había hecho.

1630. El asunto llegó en apelación, naturalmente, ante la Corte Suprema federal¹⁶. El Gobernador de la Carta había requerido, entretanto, la protección del poder federal, y el Presidente de la República reconoció al gobierno existente en Rhode Island como gobierno *de jure* del Estado, tomando algunas disposiciones para hacer efectiva la ayuda que se le había solicitado. En virtud de esta acción ejecutiva — dice Willoughby¹⁷ — dos hechos impor-

(16) He aquí una síntesis de los argumentos principales que se hicieron en esta cuestión por parte del demandante: «1. La soberanía del pueblo está por encima de todo, y puede manifestarse en la formación de un nuevo gobierno sin el consentimiento del gobierno existente. 2. Que el pueblo es el sólo juez respecto de cuál sea la forma de gobierno mejor calculada para promover su seguridad y su felicidad. 3. Que como poder soberano, tiene el derecho de adoptar semejante forma de gobierno. 4. Que el derecho de adoptar implica necesariamente el derecho de abolir, de reformar y de alterar cualquier forma de gobierno a la sazón existente, y de sustituirla por cualquier otra que aquél juzgue ser mejor adaptada a los propósitos que se tienen en mira. 5. Que si este derecho existe en todas partes, existe también en los estados de la Unión, no como un derecho de la fuerza sino como un derecho de la soberanía, y aquellos que se oponen a que sea ejercido pacíficamente son culpables, pero no los que lo sustentan. 6. El ejercicio de este derecho, que es originario, soberano y supremo y no derivado de autoridad humana alguna, puede y debe ser ejercido por los medios y procedimientos que el pueblo mismo determine. 7. Y muy especialmente esto es cierto en el caso del gobierno existente en Rhode Island, que no tiene ningún poder por la Carta real o conferido por el pueblo para alterar o enmendar la estructura del gobierno, o para cambiar las bases de la representación pública, y ni siquiera para proponer medidas tendientes a este fin». Véase Willoughby, *ob. cit.*, vol. I, p. 158, nota 9.

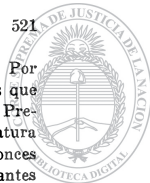
(17) Obra citada, vol. I, p. 157, § 78.



tantes quedaron establecidos con respecto a la aplicación de la « cláusula de garantía » de la Constitución federal: el primero fué que, conforme a esta cláusula, el gobierno federal está obligado a proteger a los diversos Estados no sólo contra los ataques de poderes extranjeros, para imponerles gobiernos que no son de su propia elección, sino también contra la acción revolucionaria de parte de sus propios ciudadanos; el segundo hecho establecido fué que no es una violación del precepto que obliga a los Estados a tener una forma republicana de gobierno la circunstancia de que ella tenga por base la voluntad legal de una minoría de sus ciudadanos varones adultos.

La sentencia de la Corte Suprema federal fué redactada por el presidente de la misma, Mr. Taney. He aquí los párrafos más interesantes de esa notable pieza jurídica, tantas veces recordada en nuestros debates parlamentarios, pero en muchas ocasiones maliciosamente tergiversada:

1631. «Según este artículo de la Constitución — decía la Corte refiriéndose a la « cláusula de garantías » — corresponde al Congreso determinar qué gobierno es el establecido en un Estado. Porque, como los Estados Unidos garantizan a cada Estado un gobierno republicano, el Congreso debe necesariamente decidir qué gobierno es el establecido en un Estado antes de que pueda determinar si él es republicano o no. Y cuando los senadores y representantes de un Estado son admitidos en los consejos de la Unión, la autoridad del gobierno bajo el cual aquéllos son elegidos, así como su carácter republicano, está reconocida por la autoridad constitucional competente. Y esta decisión es obligatoria para todo otro departamento del gobierno, y no puede ser cuestionada ante un tribunal de justicia »... « Así lo es, también, en cuanto la cláusula constitucional antes mencionada provee para los casos de violencia doméstica. Corresponde igualmente al Congreso determinar acreea de los medios adecuados que deban adoptarse para hacer efectiva esta garantía. Pudo, pues, si lo hubiera creído más prudente, haber confiado a un tribunal de justicia la facultad de decidir cuándo ha llegado el caso que requiera la intervención federal. Pero el Congreso pensó de otro modo, y sin duda, más sabiamente; y por la ley del 28 de febrero de 1795 dispuso que en caso de una insurrección en algún Estado contra el gobierno del mismo, podrá el Presidente de los Estados Unidos, a requisición de la Legislatura de ese Estado o del ejecutivo cuando la Legislatura no pueda ser convocada, movilizar la milicia de cualquier Estado o Estados, en



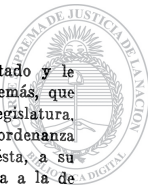
el número que sea suficiente para dominar dicha insurrección. Por esta ley el poder de decidir si se han producido circunstancias que obliguen al gobierno federal a intervenir ha sido otorgado al Presidente. El es quien debe considerar la requisición de la Legislatura o del ejecutivo del Estado, y, en consecuencia, determinar entonces quiénes constituyen la Legislatura y quién es el Gobernador, antes de desempeñar el deber que le ha impuesto el Congreso ».

1632. La doctrina de esta jurisprudencia, según la cual corresponde al Congreso el poder de hacer efectiva la garantía federal a los Estados — ya sea reservándose el derecho de decidir en cada caso si un Estado tiene o no forma republicana de gobierno, ya sea autorizando al Presidente por medio de una ley general para intervenir en los casos de « violencia doméstica » a requisición de la Legislatura o del Gobernador, o en otros que exijan la acción ejecutiva de aquél, como cuando se obstruye el cumplimiento de las leyes nacionales — esa doctrina, decía, ha sido siempre confirmada por la Corte Suprema. Explicada en el caso de Rhode Island, por Taney — « que era un prodigio de saber jurídico y reconocido por sus contemporáneos como más familiarizado con las cuestiones de la práctica profesional y con las reglas y principios de la jurisprudencia que cualquiera de sus predecesores »¹⁸ — la Corte y los más prestigiosos autores la consideran inconvencible.

1633. Texas v. White. — Así, en el caso de Texas v. White, la Corte Suprema, en cuyo nombre habló otro gran juez, Mr. Chase, volvió a declarar que dicho poder del Congreso es primordialmente un poder legislativo, y que este principio no puede ser discutido. Es interesante conocer los hechos que dieron motivo al Tribunal Supremo para pronunciar la aludida sentencia.

Texas era desde 1845 un Estado de la Unión. En ese año, en efecto, se autorizó al territorio que debía formarlo para elevarse a la categoría de Estado autónomo conforme a los requisitos de la ley correspondiente, y desde entonces, hasta el comienzo de la guerra de secesión, Texas envió regularmente sus representantes al Congreso nacional; pero el 1° de febrero de 1861 el pueblo de dicho Estado declaró, por medio de una Convención especialmente convocada al efecto, disuelto el vínculo que lo ligaba con los Estados Unidos. Pocos días después (4 de febrero) nombróse una comisión de siete delegados para que se entrevistaran con el comandante de

(18) E. Couturman, *The Sup. Court of the United States* (1913), p. 51.



las fuerzas federales destacadas en el territorio del Estado y le exigiesen el inmediato retiro de ellas, comunicándole, además, que habían caducado los poderes constitucionales existentes, Legislatura, Gobernador, etc. El pueblo ratificó, el 25 de febrero, la ordenanza de secesión sancionada por la referida Convención, y ésta, a su turno, reformó la Constitución del Estado para adaptarla a la de la « Confederación del Sur », compuesta por los estados secesionistas, a la cual Texas habíase incorporado. La nueva Legislatura dió un paso más hacia el rompimiento definitivo del vínculo federal, y procedió a designar electores de Presidente y Vicepresidente de la « Confederación del Sur ».

Finalmente, dominada y vencida la rebelión de los estados esclavistas, la Corte Suprema fué llamada, en 1868, a resolver una cuestión judicial relacionada íntimamente con la situación de Texas durante la guerra civil y con la interpretación de la « cláusula de garantía »; cuestión judicial que versaba sobre propiedad de los bonos públicos nacionales en Texas. Lo primero que la Corte creyó necesario resolver fué esto: ¿ha cesado Texas, en consecuencia de los actos que realizó, de ser un Estado? Y si no lo es, ¿ha cesado de formar parte de la Unión?¹⁹. « Cuando Texas — decía la Corte — llegó a ser un Estado de la Unión entró en una relación indisoluble. Todas las obligaciones de una unión perpetua y todas las garantías de un gobierno republicano dentro de la Unión correspondieron desde entonces a dicho Estado. El acto que consumó su decisión fué algo más que un contrato: fué la incorporación de un nuevo miembro en el cuerpo político y fué definitivo. La unión entre Texas y los otros estados fué tan completa, tan perpetua y tan indisoluble como lo es la unión entre los estados originarios. No hay lugar a reconsiderarla o revocarla, excepto por medio de una revolución o por medio del consentimiento de todos los estados. Desde el punto de vista de la Constitución federal, la ordenanza de secesión, adoptada por la Convención y ratificada por la mayoría de los ciudadanos de Texas, y todos los actos de su Legislatura tendientes a ejecutar aquella ordenanza, son absolutamente nulos. Ellos carecen totalmente de fuerza legal. Las obligaciones del Estado, como miembro de la Unión, y de cada uno de sus ciudadanos, como ciudadanos de los Estados Unidos, continúan siendo perfectas e intachables. Dedúcese de ello, ciertamente, que el Estado no cesó de ser tal, ni sus ciudadanos ciudadanos de la Unión ».

(19) 7 Wallace, 700-743.



1634. En lo que respecta a la interpretación de la « cláusula de garantía », la Corte agregaba, confirmando la jurisprudencia establecida en el caso de *Luther v. Borden*: « Pero el poder de poner en ejecución esta cláusula es primordialmente un poder legislativo, y reside en el Congreso. Según el artículo IV de la Constitución, corresponde al Congreso decidir qué gobierno es el establecido en un Estado. Porque, como los Estados Unidos garantizan a cada Estado una forma republicana de gobierno, el Congreso debe necesariamente decidir qué gobierno está establecido en el Estado antes de que pueda determinar si es republicano o no. Tal era el lenguaje del anterior presidente de la Corte, hablando por ella en el caso de *Rhode Island*, que se promovió con motivo de la organización de dos gobiernos antagónicos en ese Estado. Y pensamos que el principio consagrado por aquél debe ser aplicado, con mayor propiedad aún, al caso en que un Estado está despojado de todo gobierno legítimo por la violencia revolucionaria, aunque necesariamente el principio se ha limitado a los casos en que el gobierno legítimo está subvertido o en inminente peligro de ser defrocado por otro que, mediante la fuerza, se haya erigido en el mismo Estado ».

Referíase la Corte en seguida a las leyes de reconstrucción de 1867 (de las que hablaré a continuación), y en cuanto a la acción ejecutiva del Presidente en ese sentido considerábara « como provisional y así lo ha entendido el Congreso ».

Como acaba de verse, la Corte Suprema confirmó plenamente en el caso de *Texas v. White* la jurisprudencia que había fundado en el *Rhode Island*, en cuanto al principio constitucional de que la facultad de hacer efectiva la garantía federal a los estados corresponde al Congreso.

1635. La reconstrucción del Sud. — Es conveniente ahora decir siquiera dos palabras sobre la actitud de Lincoln y de Johnson respecto de los Estados del Sud y durante la guerra civil, ya que algunos han pretendido invocarla en contra de la jurisprudencia que vengo explicando.

Se ha sostenido, en efecto, que aquellos dos presidentes ejecutaron por sí mismos la garantía federal para reconstruir en los Estados del Sud la forma republicana de gobierno que creyeron estaba subvertida durante o inmediatamente después de la guerra civil. Esa afirmación es errónea. Lincoln procedió en los estados rebeldes ejerciendo los llamados « poderes de guerra » que la Constitución otorga al ejecutivo nacional, no en virtud de la cláusula de garan-



tía, que no se invoca en sus célebres proclamas. En la proclama del 22 de septiembre de 1862, Lincoln no fundamentaba su acción contra los estados rebeldes en la citada cláusula de garantía, sino en sus atribuciones y deberes como comandante en jefe de las fuerzas militares y navales de la Unión. «Yo — decía — Abraham Lincoln, Presidente de los Estados Unidos, en ejercicio del poder con que estoy investido como comandante en jefe del ejército y de la armada de los Estados Unidos, con motivo de la actual rebelión contra la autoridad y el gobierno de los Estados Unidos, y en tanto cuanto sea necesario y conveniente adoptar medidas de guerra para suprimir dicha rebelión... públicamente proclamo, durante cien días, ordeno y designo los estados y partes de ellos donde existe rebelión contra los Estados Unidos», etc. En esa misma proclama decretó la abolición de la esclavitud, entendiendo devolver así a gran parte de los ciudadanos de la Nación el goce de un derecho natural y esencial a la libertad, del que habían sido injustamente despojados.

Lincoln no procedió, pues, contra los Estados del Sud basándose en el poder de garantía y de protección que la ley suprema delega al gobierno federal. Y ni aún en aquella gravísima situación el Congreso consintió que la interpretación y la ejecución de la cláusula de garantía quedaran libradas al criterio exclusivo y discrecional del Presidente, como lo puso de relieve la Corte Suprema en la sentencia recién citada refiriéndose a las «leyes de reconstrucción» que el Congreso sancionó durante la presidencia de Johnson (1867), al decir el alto tribunal que, en lo que podía relacionarse con la aplicación de dicha garantía federal, «la acción del Presidente se consideraba como provisoria, y que así lo entendió el Congreso».

1636. Las «leyes de reconstrucción», en efecto, fueron sancionadas por el Congreso, no obstante el veto de Johnson, precisamente para que el ejecutivo federal no pudiera proceder a su sólo arbitrio en esa emergencia, sino subordinado a las reglas y condiciones que aquéllas determinaban. Eran leyes durísimas para los estados que se rebelaron contra el gobierno nacional. En síntesis, disponían la división de los mismos en distritos militares, colocándose al frente de cada uno un comandante militar, con atribuciones necesarias para hacer la policía de esos estados y propender a su reorganización institucional y política. La constitucionalidad de estas leyes ha sido muy discutida por eminentes autores, como se verá en seguida; pero ellas prueban acabadamente, entre tanto, que el Congreso entendió al sancionarlas que ejercía debidamente su



poder exclusivo de poner en ejecución la garantía federal a los estados. Tales doctrina y jurisprudencia del Congreso son tanto más notables y firmes cuanto que fueron sustentadas por dos tercios de votos en cada cámara, contrarrestándose así el veto de Johnson.

La Corte Suprema no se pronunció concretamente acerca de la constitucionalidad de las mencionadas leyes; pero ésta es negada por reputados autores. Tucker — cuya grande obra está orientada hacia una interpretación constitucional favorable a la extensión de la esfera autonómica de los estados — dice al respecto²⁰: «Nunca fueron esas leyes sancionadas por decisión judicial... las leyes de reconstrucción derrocaron aquellos gobiernos que el mismo Congreso había reconocido y los reemplazaron por gobiernos militares, con el poder judicial sujeto al control de éstos. Fueron establecidas comisiones militares para el juzgamiento de los ciudadanos en varios estados; se convocaron convenciones, bajo un régimen del sufragio prescripto por el mismo Congreso, y elaborándose entonces nuevas constituciones con nuevas formas de gobierno. Dificilmente podrá negarse que estas leyes, destruyendo la forma de gobierno establecida por esos estados y rehusándose a restaurarla como forma legítima de gobierno para reemplazarla por un despotismo militar, no fueron una garantía de la forma republicana a los estados, sino la garantía del derocamiento de todas las formas republicanas y la imposición de constituciones contra la voluntad del pueblo bajo el régimen del poder militar.

1637. Willoughby, cuya obra tiene una orientación constitucional completamente contraria a la que acabo de citar, se expresa así²¹: «Entendiendo obrar conforme al poder que le da la cláusula de garantía, el Congreso, al finalizar la guerra civil, asumió el más completo control sobre la reconstrucción de los gobiernos de aquellos estados. No puede cuestionarse, empero, que, procediendo así, dábase a esa cláusula una interpretación difícil de justificar. Exigencias prácticas habían hecho necesario el ejercicio del poder federal, pero debe reconocerse que se violentó el sentido de dicha cláusula. Una correcta interpretación de la misma habría dado al gobierno federal, a lo sumo, nada más que el derecho de ayudar a los ciudadanos de los diversos estados en la organización y mantenimiento de gobiernos republicanos y leales a la Unión». Recuerda Willoughby, en seguida, los conceptos con que Madison fundamen-

(20) Obra y edición citadas, vol. II, p. 639.

(21) Obra y edic. citadas, vol. I, p. 161.



taba en *El Federalista* la garantía constitucional a los estados, y agrega: «Sin embargo, en vez de garantizar los gobiernos existentes en los estados del Sur o en vez de ayudar a sus ciudadanos en el establecimiento de gobiernos republicanos, el gobierno federal, en cumplimiento de las diversas leyes de reconstrucción sancionadas por el Congreso, arrogóse un control práctico sobre la organización de los nuevos gobiernos, y a estos nuevos gobiernos calificó como republicanos, aunque habían sido impuestos a los estados contra la voluntad de la gran mayoría de sus ciudadanos y sostenidos por el auxilio que les prestaban las bayonetas federales. Todavía más: el Congreso llegó a rehusarse a admitir los estados al pleno goce de los derechos constitucionales hasta que enmendaran sus constituciones en cierto sentido especificado y ratificaran las enmiendas XIV^a y XV^a a la Constitución nacional. Haciendo ésto, no sólo se violaba la cláusula de garantía, sino que los estados en cuestión eran despojados de aquella igualdad con los otros estados de la Unión de que habían sido constitucionalmente investidos».

1638. La constitucionalidad de las leyes de reconstrucción ha sido discutida, como se habrá notado ya, no porque el Congreso no tuviera poder para hacer efectiva la cláusula de garantía, sino porque se excedió al ejercer ese poder, en cuanto resultaba de dichas leyes la imposición violenta a los estados del Sud de ciertas condiciones y bases para reconocerles su autonomía, las que eran repudiadas por la mayoría de sus ciudadanos, entre otras, la igualdad civil consagrada por la enmienda XIV^a y la igualdad política proclamada por la enmienda XV^a a la Constitución federal.

Así se deduce también de los términos en que se expresó la Corte federal en el caso de *White v. Hart*²², cuando se intentó que el alto tribunal declarara la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la nueva Constitución de Georgia, so pretexto de que habían sido adoptadas bajo la coerción y el dictado del Congreso, y que, por lo tanto, no eran en realidad la ley suprema del Estado: «la acción del Congreso sobre esta materia — dijo la Corte — no puede ser examinada aquí. El caso es claramente uno en que el departamento judicial debe acatar la acción de los departamentos políticos».

1639. Para concluir esta demostración de la uniformidad de la doctrina y de la jurisprudencia americanas, en el sentido de que corresponde exclusivamente al Congreso hacer efectiva la garantía



federal a los estados — ora determinando en cada caso ocurrente si un Estado tiene o no establecida y en función la forma republicana de gobierno, ora por medio de una ley general autorizando al Presidente a intervenir en casos de violencia doméstica o ataque exterior, — para concluir la demostración, decía, citaré los casos más recientes de la Pacific States Telephone and Telegraph Company *versus* the State of Oregon²³, Frank Kierman *v.* the City of Portland²⁴, the State of Ohio on rel. of D. Davis *v.* Ch. Q. Hildebrand²⁵ decidido en 1916; y el más reciente de Mountain Timber Co. *v.* State of Washington (243 U. S., 234). En estos cuatro casos la Corte Suprema confirmó íntegramente el principio constitucional establecido en la jurisprudencia por primera vez en el caso antes referido de Luther *v.* Borden, con tanta precisión de concepto y de técnica jurídica que en aquéllos se reitera *in terminis* la doctrina magistralmente explicada por el juez Taney²⁶.

La ley orgánica sobre intervención federal ejecutiva en los estados fué sancionada por el Congreso en los primeros años del gobierno constitucional creado por la Convención de Filadelfia. Es la ley de 1795.

1640. La ley de 1795. — Prescribe, desde luego, que « siempre que los Estados Unidos sean invadidos o estén en inminente peligro de invasión por alguna Nación extranjera o por tribus indias, o en rebelión contra la autoridad del gobierno de los Estados Unidos, podrá legalmente el Presidente convocar el número de milicias del Estado o de los estados que juzgue necesario y más conveniente respecto del lugar del peligro o teatro de la acción, para repeler dicha invasión o sofocar tal rebelión, e impartir sus órdenes para ese objeto a los oficiales de la milicia, como lo crea mejor » (*Revised Statutes*, 1878, secc. 1642). « En caso de insurrección en cualquier Estado contra el gobierno del mismo — agrega — el Presidente de Estados Unidos, a requisición de la Legislatura de ese Estado o del ejecutivo cuando aquélla no puede ser convocada, podrá reunir

(23) 223 U. S., 117-151.

(24) U. S., 160-166.

(25) 241, U. S., 565.

(26) Confróntense: Cooley, *Principios*, etc., p. 191; Paschal, ob. y lug. cit.; Tucker, ob. cit., vol. II, p. 637, § 311; Pomeroy, ob. cit., p. 136, § 210; Campbell Black, ob. cit., p. 312, § 117-119; Watson, ob. cit., vol. II, ps. 1287 a 1290; Willoughby, ob. y lug. cit.; confr. Hawke *v.* Smith (1920), 253 U. S., 221, 227-231 (64 Law. Edition, 871).



el número de milicias de cualquier Estado o de cualesquiera estados que juzgue necesario, para dominar tal insurrección; y para igual objeto, con la misma requisición, podrá emplear fuerzas militares o navales de los Estados Unidos» (secc. 5297): « Cuando, por motivos de ilegítimas obstrucciones, combinaciones o reuniones de personas, o rebelión contra la autoridad del gobierno de Estados Unidos, sea impracticable, a juicio del Presidente, ejecutar las leyes de Estados Unidos mediante el curso ordinario de los procedimientos judiciales, en un Estado o territorio, podrá el Presidente convocar la milicia de uno o de todos los Estados y emplear fuerzas militares y navales de los Estados Unidos, como le parezca necesario, para asegurar la fiel ejecución de las leyes referidas o suprimir la rebelión en cualquier Estado o territorio donde haya violenta oposición contra esas leyes o sea violentamente obstruido su cumplimiento» (secc. 5298). En tales casos, el Presidente intimará inmediatamente a los insurrectos, por medio de una proclama, que se dispersen y retiren pacíficamente a sus respectivos hogares dentro de un término limitado.

1641. Como resulta de los mismos términos en que está redactada esta ley, el Presidente no puede intervenir en un Estado *en caso de violencia doméstica* si no es previamente requerida la protección federal por la Legislatura o el ejecutivo de ese Estado. Pero en caso de que una insurrección dentro de un Estado violente las leyes nacionales u obstruya los instrumentos del gobierno de los Estados Unidos o interrumpa la realización de las funciones del mismo, el Presidente puede intervenir sin esperar la requisición del gobierno o de la Legislatura del Estado. Un notable ejemplo de esto fué la actitud del Presidente Cleveland cuando la gran huelga de Chicago en 1894, interviniendo para asegurar el cumplimiento de las leyes de correos y de comercio internacional. « La Constitución, observa Woodburn²⁷, impone al Presidente el deber de « cuidar que las leyes sean debidamente ejecutadas»; pero la intención de la Constitución es claramente, y de acuerdo con antiguos precedentes del gobierno, que sea función propia de los estados preservar el orden doméstico, y que el gobierno de los Estados Unidos no intervenga, para otros propósitos que proteger sus exclusivos derechos e intereses, sino cuando hay requisición de las autoridades de los estados. Estos juzgan de la necesidad de pedir la ayuda federal ».

(27) *The American Republic*, edic. cit., p. 175.



Durante una contienda política en el Estado de Kentucky entre dos gobiernos rivales, Mr. Taylor, Gobernador perteneciente al partido republicano, solicitó la ayuda federal contra la Legislatura opositora, de filiación demócrata. El presidente Mc. Kinley la rehusó, fundándose en que no estaba autorizado legalmente para intervenir en semejante caso con fuerzas armadas.

1642. La garantía federal en Suiza. — Después de haber explicado la doctrina, la jurisprudencia y la legislación norteamericana acerca de la garantía federal a los Estados de la Unión, conviene continuar nuestro estudio comparativo examinando ahora la Constitución suiza, tanto más interesante cuanto que ella es, sin duda, una de las fuentes directas de nuestros artículos 5º y 6º.

« El más íntimo punto de contacto entre la Confederación y los cantones — dice un autor ²⁸ — está en la garantía por la que mantiene la primera a cada Estado su territorio, su soberanía, los derechos y privilegios de sus habitantes y ciudadanos y los derechos que el pueblo ha delegado a sus autoridades ». Además, cuando los cantones revisan sus constituciones deben someter la enmienda o revisión al examen del gobierno central, y si las dos cámaras de la Asamblea Federal están de acuerdo en que nada de ellas contradice a la Constitución federal, entonces, y no antes, pueden entrar en vigor. Si hay en ellas defectos de la especie indicada la Legislatura federal los señala en su diario, y el resultado es que si el Cantón no los elimina en el acto son considerados como nulos. Las autoridades federales agregan también, en algunos casos dudosos, ciertos comentarios para que los textos no sean interpretados en sentido contrario a la Constitución federal ».

1643. Los artículos 5º y 6º (casualmente) de la Constitución suiza, han debido proveer, como en nuestro caso, a dos fines primordiales: 1º, consolidar la unidad nacional constituida por la ley suprema de la Confederación; y 2º, preservar la autonomía histórica de los cantones y todos los derechos que de ella emergen. Conciliar estos dos propósitos o intereses fundamentales fué grave tarea para los autores de la Constitución de 1848, que sirvió de modelo a Alberdi para su proyecto en esta parte. El artículo 5º dice así: « La Confederación garantiza a los cantones su territorio, su sobe-

(28) J. M. Vincent, *Government in Switzerland* (New York, 1913), p. 46 y sigs.



ranía dentro de los límites establecidos por el artículo 3°²⁹, sus constituciones, la libertad y los derechos del pueblo, los derechos constitucionales de los ciudadanos, así como los derechos y atribuciones que el pueblo ha conferido a las autoridades». «Los cantones — prescribe el artículo 6° — están obligados a pedir a la Confederación la garantía de sus constituciones. Esta garantía le es acordada siempre que: a) estas constituciones no contengan nada contrario a las disposiciones de la Constitución federal; b) aseguren el ejercicio de los derechos políticos según las formas republicano-representativas o democráticas; c) sean aceptadas por el pueblo, y puedan ser revisadas cuando la mayoría absoluta de los ciudadanos lo demande».

1644. En cuanto a cuál de los departamentos u órganos del gobierno federal se ha encomendado el poder de hacer efectivas las cláusulas de garantía, la Constitución suiza es categórica: el poder pertenece a la Asamblea Federal o cuerpo legislativo de la Confederación, si bien se ha confiado al Consejo Federal (departamento ejecutivo del gobierno común) el deber de «velar por la garantía de las constituciones cantonales» (art. 102, inc. 3). Es de la competencia de la Asamblea Federal: «la *garantía* de las constituciones y del territorio de los cantones; la *intervención* en consecuencia de esta garantía»... «las medidas para hacer respetar la Constitución federal y asegurar la garantía de las constituciones cantonales, así como aquellas que tienen por objeto el cumplimiento de los deberes federales» (art. 85, inc. 7 y 8). La Constitución inviste al Consejo Federal, por lo demás, de la facultad de «velar por la seguridad interior de la Confederación conservando la tranquilidad y el orden». «En caso de urgencia y cuando la Asamblea Federal no está en función, el Consejo Federal puede reunir las tropas necesarias y disponer de ellas, bajo la condición de convocar inmediatamente los consejos (las cámaras) si el número de tropas reunidas pasa de 2.000 hombres o si las mismas son mantenidas en acción por más de tres semanas» (art. 102, inc. 10 y 11).

1645. Los casos de intervención federal en los cantones, desde 1848 hasta la fecha, no llegan a una docena, lo que es bien poco si nos colocamos en parangón... y, según su autor³⁰, no todos esos

(29) Art. 3°: «Los cantones son soberanos en tanto cuanto su soberanía no está limitada por la Constitución federal, y, como tales, ellos ejercen todos los derechos que no han sido delegados al poder federal».

(30) Robert C. Brooks, *Government and Politics of Switzerland* (New York, 1920), ps. 56-57.



casos pueden considerarse como verdaderas intervenciones en el sentido constitucional estricto del término. Con excepción de cinco casos que tuvieron lugar en el Cantón del Ticino, la mayor parte de aquéllas se debieron a ciertas complicaciones de las luchas políticas locales, que pronto fueron dirimidas por la acción federal sin mayores dificultades. Los cinco casos del Ticino (1885, 1870, 1876, 1889 y 1890) alcanzaron a tener más importancia y los dos últimos fueron insurrecciones manifiestas.

En los once casos de intervención federal en los Cantones ha sido práctica uniforme enviar uno o dos representantes del poder federal al lugar de los sucesos, para lograr algún arreglo de la situación, sin apelar al uso de la fuerza; pero si tales empeños son vanos el representante del gobierno federal toma el carácter de *Kommisaär* o plenipotenciario del ejecutivo central, con poderes suficientes para convocar las tropas necesarias y hacerse cargo de una parte o de todas las funciones gubernamentales del Cantón, interviniendo hasta que el orden se restablezca y sea posible devolver el gobierno a las autoridades locales. La práctica ha sido, también, que las autoridades federales no hayan esperado para obrar que se produjera una completa perturbación del orden, y aquéllas han procedido tan pronto como los disturbios comenzaron. No han necesitado tampoco de la requisición del gobierno local, como, por ejemplo, en los casos del Cantón del Ticino, en 1889 y de Ginebra, en 1864. El gobierno federal actuó entonces con rapidez y eficacia, y su poder de intervención alcanzó hasta donde fué conveniente para su objeto ³¹.

Como acabamos de comprobarlo, la garantía federal es ofrecida a los cantones por la Constitución suiza en condiciones más estrictas e imperativas que las determinadas por la Constitución norteamericana; el instrumento o medio para hacer práctica esa garantía es, por consiguiente, más expeditivo y más amplia su acción que en Estados Unidos: en Suiza se llama «intervención federal»; en la Constitución de Filadelfia se promete una «protección» a los Estados. La unión federativa de los cantones suizos está más infiltrada o dosificada de unitarismo que la de los Estados norteamericanos, como que los poderes y derechos de aquéllos son más reducidos que los de éstos y más limitada la esfera de su gobierno propio. Examinemos ahora la Constitución brasileña a este respecto.

(31) Broocks, ob. cit., p. 57.

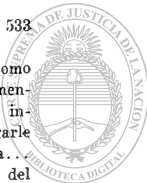


1646. La garantía federal en Brasil. — La Constitución brasileña fué víctima, como la nuestra, de graves tergiversaciones por el poder ejecutivo nacional, que resolvió casi siempre con criterio exclusivamente político los casos de intervención en los estados, hasta que la fundamental reforma de 1926 dió más precisión a los textos con el designio de que en lo sucesivo no se repitieran semejantes demasías. Los artículos 5º y 6º de la Constitución de 1891 establecían las condiciones de la garantía federal y los casos en que procedería la intervención: «Incumbe a cada Estado proveer a sus expensas propias a las necesidades de su gobierno y administración» (art. 5º). La garantía federal y el correlativo derecho de los Estados para requerirla eran legislados así en el artículo 6º: «El gobierno federal no podrá intervenir en los asuntos peculiares de los Estados, salvo: 1º, para repeler una invasión extranjera o de un Estado en otro; 2º, para mantener la forma republicana federativa; 3º, para restablecer el orden y la tranquilidad en los Estados, a requisición de sus respectivos gobiernos; 4º, para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales».

Se habrá notado ya que este precepto era substancialmente igual a nuestro artículo 6º, coincidiendo hasta en el orden numérico, salvo el último inciso que fué tomado de la ley orgánica norteamericana de 1795, antes citada. La interpretación jurídica que a este artículo se ha dado en Brasil tiene, pues, para nosotros, singular importancia e interés.

1647. Esa interpretación fué uniforme en la doctrina y en la jurisprudencia. El Supremo Tribunal federal, ante todo, declaró, en una sentencia de mayo 23 de 1914, «que en los casos de los incisos 1º, 3º y 4º del artículo 6º no hay necesidad de que el Congreso se pronuncie al respecto, correspondiendo al ejecutivo tomar inmediatamente las providencias necesarias; cuando se trata de mantener la forma republicana federativa es al Congreso a quien incumbe originariamente intervenir»³². La sentencia se apoya principalmente en la opinión del jurisconsulto y constitucionalista eminente João Barbalho, en cuya obra se lee lo que sigue: «¿Cuál de los tres poderes es competente para intervenir en beneficio de la forma republicana? — Por la naturaleza esencialmente política de los casos, que se pueden comprender en el párrafo 2º del artículo 6º de nuestra Constitución, la competencia para intervenir es incontestablemente del poder legislativo. Y esto está de acuerdo con el

(32) Araujo Castro, *Manual da Constituição Brasileira* (1918), p. 38.



criterio que prevalece en los países de instituciones federales como las nuestras» (hace alusión el autor a nuestro país especialmente...). Y añade: «No podría ser de otro modo. Confiar esa intervención a la buena voluntad del poder ejecutivo es entregarle las llaves de la federación y constituirlo en señor absoluto de ella...». Entretanto, si la competencia para intervenir es primariamente del poder legislativo, que es el poder político por excelencia, no por esto quedarían sin acción los otros dos poderes. Aquél es quien regla el caso; el ejecutivo cumplirá y hará cumplir lo que, para ese caso o por determinación general, fué legislado por el Congreso nacional, y tendrá la iniciativa de intervención (subordinada a las deliberaciones del Congreso) si fuera urgente intervenir cuando peligra el orden público y se hiciese necesario el uso inmediato de la fuerza pública»³³.

La condición de ser previamente requerida la intervención federal en los casos previstos en el inciso 3º del artículo 6º, para restablecer el orden y la tranquilidad pública de los Estados, tiene por fundamento, según Barbalho³⁴, «garantir a los Estados contra intervenciones oficiosas, e impide que, so pretexto de asegurar el orden legal que haya sido perturbado, el gobierno federal se entrometa en negocios internos de los Estados».

1648. La doctrina que antecede ha sido sostenida por otro autor de gran reputación: Carlos Maximiliano, que fué ministro de justicia y de negocios interiores en el gobierno federal durante mucho tiempo³⁵, y también la apoyó Araujo Castro (ob. y lug. cit.). A estas prestigiosas opiniones agréganse las de estadistas y parlamentarios de la talla de Ruy Barbosa, Pedro Lessa, Costa Barraudas, Viveiros de Castro y Amaro Cavalcanti, quienes han defendido la competencia del Congreso para dirimir litigios referentes a la existencia de la forma republicana de gobierno en un Estado.

Por otra parte, la intervención del gobierno federal, según el texto de la Constitución, debía tener esencialmente el carácter de obligatoria toda vez que ocurriera alguno de los casos del artículo 6º: «Porque los agentes de los poderes públicos, como tales, no tienen derechos, sino deberes, por cuanto la ley les confiere aquéllos sólo como medios de cumplir los segundos. Pero si el caso es dudoso el poder central debe abstenerse, porque una intervención es

(33) Joao Barbalho, *Constituição Federal Brasileira. Commentario*, p. 24.

(34) Obra citada, p. 26.

(35) *Commentarios a Constituição Brasileira* (R. de Janeiro, 1918), ps. 172-3.



la excepción, y, en la duda, la regla es lo que no se debe presumir³⁶.

Los poderes del interventor no debían ser discrecionales: cuando la intervención fuera requerida por los gobiernos locales debía limitarse a la garantía del orden y al restablecimiento del régimen local alterado o subvertido. « Por otro lado — observaba Araujo Castro³⁷ — los actos del interventor federal no pueden afectar, en manera alguna, a los representantes inamovibles del poder judicial del Estado ».

1649. La reforma de 1926. — Según la reforma de 1926 la Constitución vigente dispone: « Artículo 6°. — El gobierno federal no podrá intervenir en asuntos peculiares de los Estados, excepto: I. Para repeler invasiones extranjeras o la de un Estado en otro. II. Para asegurar la integridad nacional y el respeto a los siguientes principios constitucionales: a) la forma republicana; b) el régimen representativo; c) el gobierno presidencial; d) la independencia y armonía de poderes; e) la temporalidad de funciones electivas y la responsabilidad de los funcionarios; f) la autonomía de los municipios; g) la capacidad para ser elector o candidato en los términos fijados por la Constitución; h) un régimen electoral que permita la representación de las minorías; i) la inamovilidad de los magistrados y la irreducibilidad del tiempo de sus servicios; j) los derechos políticos e individuales asegurados por la Constitución; k) la no reelegibilidad de los presidentes y gobernadores; l) la posibilidad de la reforma constitucional y la competencia del poder legislativo para decretarla. III. Para garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes públicos del Estado, a requisición de sus legítimos representantes, y también, independientemente de requisición, respetando siempre la existencia de aquéllos, con el objeto de poner término a la guerra civil. IV. Para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales, y reorganizar las finanzas del Estado cuya incapacidad para la vida autónoma se demostrara por la cesación de pagos de su deuda consolidada por más de dos años ».

« § 1º. Corresponde privativamente al Congreso nacional decretar la intervención en los Estados para asegurar el respeto a los principios constitucionales de la Unión (nº II); para decidir de la

(36) C. Maximiliano, ob. cit., p. 164, § 131; Coelho Rodrigues, en el Senado (*Intervenção nos Estados*, vol. I, p. 423).

(37) Obra citada, p. 41.



legitimidad de los poderes en caso de que los haga dobles (nº III); y para reorganizar las finanzas del Estado insolvente (nº IV).

«§ 2º). Compete, privativamente, al Presidente de la República intervenir en los Estados cuando el Congreso decretara la intervención (§ 1º); cuando el Supremo Tribunal la solicite (§ 3º); cuando cualquiera de los poderes públicos del Estado la requiera (nº III); e independientemente de incitación en los demás casos comprendidos en este artículo.

«§ 3º). Compete, privativamente, al Supremo Tribunal Federal requerir al poder ejecutivo la intervención en los Estados a fin de asegurar la ejecución de las sentencias federales (nº IV)»³⁸.

1650. La garantía federal a las provincias, según nuestra Constitución. — Ha llegado, finalmente, el momento de estudiar nuestros textos constitucionales después de haber examinado los que han sido sus fuentes directas (los de Estados Unidos y Suiza) y el que ha tenido con ellos una identidad evidente (art. 6º de la Constitución del Brasil).

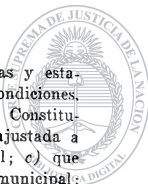
I. El artículo 5º de la ley suprema argentina dice: «Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

II. El artículo 6º: «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 constituídas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia».

He aquí los dos textos constitucionales que establecen, definen y circunscriben dentro de condiciones expresas la garantía federal a la autonomía de los Estados y el instrumento creado para ejecutar la intervención. Conviene, ante todo, comenzar por definir las palabras usadas por los constituyentes en estos dos preceptos.

1651. Garantía federal es la seguridad que da la Nación a las provincias, de cuya unión indestructible se ha formado, de que será respetada y mantenida su autonomía o capacidad de gobierno pro-

(38) Un comentario prolijo e interesante sobre esta reforma de 1926 es el libro de Ernesto Leme, *A Intervenção Federal nos Estados*, São Paulo, 1930 (segunda edición), cuya consulta es indispensable.



pio siempre que encuadre en las condiciones convenidas y establecidas al constituirse dicha unión. Cinco son estas condiciones, enumeradas en el artículo 5º: tener cada Provincia una Constitución a) bajo el sistema representativo-republicano; b) ajustada a los principios, declaraciones y garantías de la nacional; c) que asegure su administración de justicia; d) su régimen municipal; e) la educación primaria.

Goce y ejercicio de las instituciones provinciales es, como se demostrará más adelante, vida real y efectiva de tales instituciones, y no simplemente su apariencia.

Intervención federal es una medida extraordinaria del gobierno de la Nación, por la que éste interpone temporariamente su poder supremo en la Provincia para la realización de los fines que el artículo 6º tiene en mira.

Estos dos artículos de la Constitución fueron objeto de revisión y enmiendas importantes en 1860, al punto de que, puede decirse, la Convención reformadora de ese año modificó la esencia y la estructura de nuestro régimen político. Pero es conveniente explicar por separado la historia y la doctrina de cada uno de dichos textos.

1652. Antecedentes del artículo 5º.— Alberdi, en su proyecto, establecía y reglamentaba la garantía federal a las provincias en los siguientes términos: «La Confederación garantiza a las provincias el sistema republicano, la integridad de su territorio, su paz interior» (art. 4º). «La Confederación garantiza la estabilidad de las constituciones provinciales, con tal que no sean contrarias a la Constitución general, para lo cual serán revisadas por el Congreso antes de su sanción» (art. 7º). Y en fin, según el artículo 6º, la Confederación «interviene sin requisición en su territorio (de las provincias) al sólo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición».

En una breve nota explicativa, puesta al pie del artículo 7º, Alberdi daba las razones que en su concepto justificaban las referidas disposiciones de su proyecto. Como motivo principal aduceía él que la Constitución federal debía preceder a las constituciones provinciales, porque, decía, éstas deberían conformarse enteramente con el espíritu y el sistema gubernamental que a la primera caracterizaban. No obstante el ejemplo que daban los Estados Unidos, Alberdi sostenía ser mejor y más oportuno para nuestro país el método por él indicado, «porque es el de todo país que rompe con la tradición y adopta el *derecho nacional* por punto de parti-



da». «Lo demás es empezar por las ramas, empezar por lo subalterno, y acabar por lo supremo»³⁹.

1653. El Congreso Constituyente de 1853 aceptó en lo esencial la teoría de Alberdi, en cuanto suponía la preexistencia de la Constitución federal y el poder de revisión del Congreso sobre las constituciones provinciales; pero dió a los textos redacción muy distinta a la aconsejada por el autor de las *Bases*. La doctrina y la reglamentación de la garantía federal a las provincias fueron concretadas en los artículos 5° y 6°, con estos términos: «Cada Provincia confederada 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 gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo estas condiciones el gobierno federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones». (Por el inc. 28 del art. 64 conferíase al Congreso, más detalladamente, la facultad de «examinar las constituciones provinciales y reprobárlas, si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución»). El otro artículo, el 6°, declaraba así el poder federal de intervenir en las provincias: «El gobierno federal interviene, con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias al sólo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior». Tanto el artículo 5° como el 6° fueron aprobados sin discusión alguna en la sesión del 23 de abril de 1853. Nada podemos saber, pues, de los motivos que tuvieron los constituyentes para desechar los textos proyectados por Alberdi, reemplazándolos por los que acabo de transcribir.

1654. El Congreso de la Confederación cumplió minuciosamente la misión de revisar las constituciones provinciales que le encomendaba la Constitución federal de 1853, a medida que aquéllas le eran presentadas. Alguna vez se discutió intensamente el alcance o extensión de ese poder, por ejemplo, en el caso de la Constitución de San Juan. Es un antecedente curioso que recordaré brevemente.

El proyecto que debía examinar el Congreso federal, contenía,

(39) *Bases y puntos de partida*, etc. (edic. ofic., 1858), t. I, p. 174.



entre otras cláusulas objetables, una que confería al Gobernador de la Provincia el derecho de oponer veto *absoluto* a las sanciones de la Legislatura. La comisión de legislación y negocios constitucionales de la cámara de diputados sostuvo, en su informe, que esa y otras cláusulas de la Constitución sanjuanina eran contrarias «a las reglas comunes de los gobiernos democráticos y a la práctica adoptada en igualdad de circunstancias por nuestra ley fundamental»⁴⁰. La comisión observó también un artículo que estatúa muy confusamente lo que sigue, a propósito del sistema electoral: «El todo de los diputados de la cámara legislativa será el fijo en todos los comicios electorales»; lo que a juicio de la comisión importaba la adopción del sistema de lista completa en colegio único. Creía que esta forma se apartaba, «en gran manera, del sistema representativo-republicano, base radical de todas las instituciones de la Confederación», etc. La cámara de diputados y el senado aprobaron la Constitución de San Juan sin estas dos cláusulas que he mencionado. La amplitud de la facultad de revisión, que por la Constitución del 53 incumbía al Congreso, quedaba, así, realizada; de modo que, como decían los reformadores de 1860, aquél cuerpo legislativo nacional era, en verdad, el poder constituyente de las provincias, «suplantándose así a la representación de su soberanía»⁴¹.

1655. Pero tanto en la cámara de diputados como en el senado de la Confederación hicieron oír su protesta contra ese criterio absorbente algunos de sus miembros más distinguidos. En la primera decía el diputado Navarro, al discutirse la Constitución sanjuanina⁴²: «Que la Carta había dispuesto que las provincias se diesen sus constituciones locales y las sometiesen a la aprobación del Congreso, para ver si sus prescripciones estaban o no en oposición a las leyes fundamentales de la Nación. Que, según esto, el Congreso no tenía facultad para quitar una coma de las cartas provinciales, no pecando ellas contra la ley fundamental de la Nación». Y en el senado decía, con el mismo motivo, el doctor Paz⁴³: «... el Congreso sería entonces el legislador único, quedando así completamente anonadado el sistema federal».

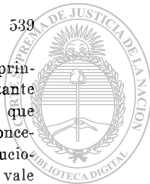
Los comentarios que anteceden servirán como brevísimas introducción al estudio del artículo 5º, haciendo resaltar el concepto ne-

(40) *Actas de las sesiones de la Cám. de Dip.*, 1854-55-56, ps. 331-32.

(41) *Informe de la Comisión Examinadora*, cit.

(42) *Actas* cit., p. 332.

(43) *Cámara de Senadores*, 1856, p. 202.



tamente autonomista de la reforma efectuada en 1860, cuyos principios orgánicos deben guiar ahora al intérprete de tan importante cláusula para descubrir su verdadera significación. Entiendo que es preciso establecer, desde luego, que esa cláusula, aunque concebida sobre la base de las que le son correlativas en las constituciones de Estados Unidos y de Suiza, es típicamente nuestra, vale decir, concebida por los constituyentes de 1853-60 como el exponente más acabado de la peculiaridad del federalismo argentino, según la historia propia y la idiosincrasia política de nuestro pueblo.

1656. La reforma de 1860. — En la Convención provincial de Buenos Aires restauróse la verdadera doctrina, abandonada por Alberdi y por los constituyentes del 53, quienes consideraron necesario subsanar una supuesta incapacidad de las provincias para darse, por sí solas, sus constituciones particulares. « Las razones que aconsejaron esta medida de circunstancias — dice *El Redactor* de la comisión — fueron la presunción de que las provincias de menos ilustración, o bajo la influencia de dominaciones personales, no acertasen a darse una Constitución regular. Pero existiendo una cláusula en la Constitución federal que garante las instituciones republicanas, y otra que declara ley suprema de la tierra a la Constitución federal, las leyes que en su consecuencia se dicten por el Congreso, *no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales*, aquélla presunción era inútil y atentatoria a la dignidad de las legislaturas, convenciones y pueblos que componen la Confederación »⁴⁴. Se lee en dicha publicación, además, que la revisión de las constituciones provinciales era considerada como « una derogación del principio de la soberanía popular, y aplicada a las legislaturas y convenciones a quienes se suponía deficientes de capacidad para desempeñar con acierto su mandato, una falta de tacto, que en vano se quería cohonestar con la conveniencia de regularizar y uniformar las constituciones provinciales ».

1657. En el informe de la comisión examinadora insistíase en la necesidad de suprimir el control definitivo del Congreso, y se reforzaban las razones aducidas en *El Redactor*. El principio fundamental a que responden estas enmiendas, díjose, es el de la soberanía popular, en todo lo que no dañe a la Nación. Y se hizo

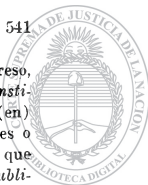
(44) Véase *Convención Nacional de 1898 y antec.*, public. of. cit., p. 1081 (nº 6 de «*El Redactor*»).



esta otra consideración, completamente decisiva: «Mientras la ley provincial no se pone en pugna con la ley nacional, aquella no sale del círculo de la soberanía provincial, que le dió vida, y, por lo tanto, no se puede, a título de facultad preventiva, constituir al Congreso en árbitro del círculo que deba recorrer la soberanía local, para evitar un caso que no ha llegado y puede no llegar nunca». En cuanto a la exigencia de la gratuidad en la educación primaria, contenida también en el artículo 5º de la Constitución del 53, la comisión decía: «Poner como condición a la difusión de la instrucción primaria que ella ha de ser precisamente *gratuita*, es lo mismo que encerrar su difusión dentro de límites muy mezquinos, puesto que esa cláusula importa tanto como prohibir a las provincias establecer contribuciones especiales para costearla, o dar leyes para imponer a los pudientes la obligación de costear la de sus hijos; y es por aquí por donde se ataca el principio de la soberanía provincial, sin ventaja alguna para la comunidad, y, por el contrario, con perjuicio evidente de la misma educación»⁴⁵.

1658. Sarmiento y Vélez Sarsfield sostuvieron las proyectadas enmiendas en el seno de la Convención (sesión del 27 de abril). «Vamos a dar el principio (dijo el primero). Ahora la revisión en el hecho viene a ser una ley única para Buenos Aires»; y repitió los argumentos arriba indicados. Vélez, emitió, con absoluta fe en la veracidad de sus convicciones, las siguientes palabras, que son las que mejor condensan la doctrina auténtica: «*La Constitución de los Estados Unidos ha de ser la que dé formas de gobierno y no ha de ser un gobierno directo*, porque la Constitución supone que ha de haber cuerpos legislativos, que han de elevar al Presidente, tácita o directamente; determina que ese gobierno ha de tener formas, *que no ha de ser gobierno directo de la democracia*. Estas fueron las razones que los Estados Unidos tuvieron; no hay muchos que quieren que la elección sea democrática, que el gobierno sea democrático; las leyes que se den no son instituciones que garante la Nación. La Nación pide aquellas formas que estén en la Constitución, que tengan cuerpo legislativo, que tengan poder ejecutivo; no dice que han de ser dos cámaras ni una. El sistema representativo-republicano no exige que los pueblos se gobiernen por sí, sino por medio de regentes que lo representan. La comisión no ha hecho sino indicar estas ideas, porque entiende bien el significado que tiene el artículo y toda la importancia que tiene. Como esa

(45) *Public. of. cit.*, ps. 1082, 1106 y 1105.



Constitución provincial no ha de ser examinada por el Congreso, es bastante que se diga que *las provincias no pueden darse constituciones democráticas*; y como las leyes no han de hacerse por (en) reuniones populares, no puede decirse que han de ser bajo tales o cuales formas, sino conforme a la Constitución, con los poderes que la Constitución establece. *Bajo el sistema representativo-republicano los pueblos nunca obran directamente, sino por medio de los agentes públicos que los representan.* He querido hacer esta indicación al pueblo, no acostumbrado a este género de discusiones »⁴⁶.

Las reformas propuestas por la comisión fueron sancionadas por 29 votos contra 16.

Dedúcese, pues, de las palabras del miembro informante — que he transcripto y subrayado por mi cuenta en lo que tienen de más expresivo — cuáles eran los fines con que tan importante reforma se hizo al texto de 1853, a la vez que se comprueba la intención de sus autores de adoptar, en lo que es esencial, el concepto norteamericano de gobierno.

1659. Doctrina y jurisprudencia sobre el artículo 5º. — Examinados los antecedentes del artículo 5º, esto es, de la «cláusula de garantía» a las instituciones provinciales, es oportuno ahora explicar la doctrina y la jurisprudencia nacionales sobre dicho precepto. Conviene advertir, desde luego, que la garantía es otorgada por el artículo a *las provincias* para el goce y ejercicio de sus instituciones, así como en el artículo 6º, que estudiaremos más adelante, la Constitución ofrece una garantía especial a las autoridades constituidas contra las sediciones y las invasiones provenientes de otras provincias. Podríamos decir, pues, que el artículo 5º garantiza los derechos y libertades «de los de abajo (el pueblo) contra los desmanes de los de arriba (gobiernos fuera de la ley y de la Constitución)»; mientras que el artículo 6º, en su segunda parte,

(46) *Public. of. cit.*, ps. 886 y 887. — Algunos años más tarde, en un debate memorable, decía el doctor Vélez Sarsfield, como ministro del poder ejecutivo: «¿Cuál es la forma republicana? se pregunta. El gobierno del pueblo, contesto: república quiere decir pueblo: forma republicana-representativa significa que el pueblo no gobierna sino por medio de sus representantes; y desde que estos representantes no pueden llenar su oficio está acabada la forma republicana-representativa; diferente del gobierno despótico, como en la Turquía, del gobierno aristocrático como antiguamente en Venecia, y del gobierno monárquico como hoy en toda la Europa». En el debate sobre la intervención a San Juan, en 1869. (*Diario de sesiones del Senado nacional*, año 1869, p. 201).



garantiza « a los de arriba (gobiernos constituídos) contra la acción convulsiva o destructora de los de abajo (sediciones o invasiones) ». « Es muy pertinente hacer notar — observa L. V. Varela en un estudio interesante ⁴⁷ — que la garantía que acuerda el artículo 5º de la Constitución es a las provincias y no a las autoridades que ejercen la representación de ellas, y la oportunidad de esta observación consiste en que el artículo 5º es la única arma que la Constitución ha dado al pueblo contra los malos gobernantes que, a la sombra de una Constitución perfectamente republicana y representativa, constituyen una oligarquía, en la que las autoridades, que deben ser meros mandatarios, se sustituyen al pueblo, que es el verdadero soberano ».

Desde estos puntos de vista, los artículos 5º y 6º responden esencialmente a los mismos propósitos que informan al artículo IV, sección 4ª de la Constitución norteamericana, y a los que, más concretamente aún, expresa el artículo 5º de la Constitución suiza, al decir que la Confederación garante a los cantones su territorio, su soberanía, sus constituciones, la libertad y los derechos *del pueblo*, los derechos constitucionales de los ciudadanos y los derechos y las atribuciones que el pueblo ha conferido *a las autoridades*.—

Analicemos en seguida las diversas condiciones que enumera el artículo 5º.

1660. 1) Sistema representativo-republicano. — El artículo 5º exige, como primera condición, que las constituciones provinciales sean conformes con el sistema representativo-republicano. El artículo 1º de la Constitución, ya estudiado, declara que « la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa-republicana [federal], según lo establece la presente Constitución »; y el artículo 5º, como se ve, impone a las provincias esta misma forma de gobierno. La uniformidad se explica fácilmente. En efecto; si se tratase de una federación pura o de un Estado federal simplemente, la diversidad de formas de gobierno podría tener su razón de ser; pero tratándose de un Estado federal organizado sobre la base de la *soberanía del pueblo*, esto es, *republicano*, como el nuestro, esa diversidad sería absurda, incomprensible y disolvente del vínculo nacional. En el Imperio Alemán, por ejemplo, las ciudades libres de Lübeck, Bremen y Hamburgo eran miembros del Imperio (estados federales), y según sus respectivas constituciones,

(47) *Estudios sobre la Constitución Argentina*, p. 230.



su gobierno era, si no propiamente republicano en el concepto generalmente admitido, a lo menos democrático-representativo. El gobierno de Hamburgo era ejercido por las diferentes autoridades electivas que establecía la Constitución de 1879, con algunas modificaciones posteriores. El poder soberano — decía la Constitución — pertenece en común al senado y a la «burguesía»; el poder legislativo es ejercido por el senado y la burguesía, el poder ejecutivo por el senado, el poder judicial por los tribunales (art. 6°). Análoga era la organización de los gobiernos de Lübeck y de Bremen, donde el cargo de miembro del senado era vitalicio. Es sabido que los demás estados federales del Imperio tenían monarquías con formas constitucionales.

1661. Ahora bien; ¿qué es sistema representativo-republicano, según el texto argentino? Ya he dado antes la mejor definición que puede desprenderse de la teoría y de la letra de nuestra Constitución, y que del Valle formulaba así: «Es el que corresponde a una comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración. En el sentido de la Constitución de Estados Unidos y de la Argentina, esta idea general se complementa con la existencia necesaria de tres departamentos de gobierno, limitados y combinados, que desempeñan, por mandato y como agentes del pueblo, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial»⁴⁸.

Son pues, características de la forma o sistema representativo-republicano: *a)* la *soberanía del pueblo* y, por consiguiente, la libertad del sufragio; *b)* la *responsabilidad* de los funcionarios o mandatarios electivos; *c)* la *publicidad* de los actos de gobierno; *d)* la *periodicidad* en el desempeño de los cargos electivos; *e)* la *separación de los poderes gubernamentales*; *f)* la *igualdad civil* de todos los hombres ante la ley. Todas estas condiciones deberán coincidir, en un caso dado para que se dé por existente la forma o sistema representativo-republicano y sea garantizado por el gobierno federal.

1662. El sufragio, base esencial del sistema representativo-republicano, no ha de hallarse afectado por ninguno de los vicios que lo hagan inadecuado para que sea realmente la expresión de la voluntad del pueblo, de la cual todos los poderes públicos, directa

(48) Véase t. I, § 353 de esta obra; S. C. N., t. 9, p. 319 (*in re* G. La-graña); t. I, p. 36 (*in re* R. Ríos y otros).



o indirectamente, necesariamente deben surgir. El fraude o la coacción de los gobiernos que subvierten y deprimen el voto son causas de que el poder federal haga efectiva la garantía prometida, que no es dada por la Constitución a la autonomía de los gobernantes para que se despachen a su antojo y teniendo en vista sus propias conveniencias o las de sus partidarios, sino al pueblo de las provincias, « a los de abajo contra los desmanes de los de arriba », como he dicho, para que aquél use y goce de sus instituciones y sin presión oficial alguna ejerce su autonomía constitucional.

El funcionamiento normal de los poderes que forman el gobierno de la Provincia, según la organización que los constituyentes locales les han dado, también lo asegura la cláusula de garantía, en toda su integridad, en todas sus consecuencias legítimas; y lo mismo puede decirse de las demás características que definen el sistema.

Como se verá más adelante, no es sólo una forma representativa-republicana lo que se garantiza a las provincias por el artículo 5º, sino también « el goce y ejercicio » de las instituciones que la integran. Pero deseando ajustarme en la explicación de estos principios al orden que sea más conveniente para mejor claridad de la materia, antes de estudiar la extensión de la garantía federal continuaré analizando los demás requisitos enumerados en el artículo 5º.

1663. 2) Principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional. — Las constituciones provinciales, según el segundo inciso del artículo 5º, han de ser dictadas « de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional ». Justificanse fácilmente los motivos que han tenido los constituyentes argentinos para exigir a las provincias que adopten, en su régimen constitucional, el *bill de derechos* de la Constitución de la República. Era necesario asegurar positivamente en todo el país los beneficios de la libertad, prometidos en el preámbulo de aquélla, y de ningún modo hubiera podido lograrse más cumplidamente este propósito que poniendo las declaraciones y garantías de la libertad civil bajo el amparo de la ley suprema federal.

En este punto nuestra Constitución ha aventajado notablemente a su modelo, la de Estados Unidos, pues ha imposibilitado, en absoluto, las graves cuestiones suscitadas en esa Nación a causa de la ausencia en su código fundamental de una cláusula análoga a la que en nuestro artículo 5º obliga a las provincias a aceptar el *bill de derechos*, como una de las principales condiciones de su auto-



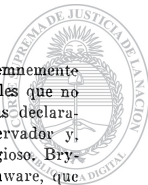
mía política. Por ejemplo: la esclavitud de los negros, grave cuestión, que en Estados Unidos sólo se dirimió por la sangrienta guerra de secesión, nunca podría ser instituida en Provincia argentina alguna, después de sancionada la Constitución federal, porque el artículo 5º obliga a todas a incorporar en sus constituciones particulares los principios y garantías contenidos en aquélla, entre los que se encuentra abolida perpetuamente esa infamante situación de los que pertenecen a la raza negra. — Y lo mismo ocurre respecto al goce de los demás derechos emergentes de la libertad civil, porque la Constitución no ha omitido, como se omitió en la norteamericana al sancionársela, declarar enfáticamente que las garantías individuales quedan, en cualquier parte del territorio nacional, bajo su soberana protección.

Para compeler a los estados a respetar en absoluto los derechos de la persona, fué necesaria en Estados Unidos la enmienda XIV^a, cuya parte pertinente dispone: «Ningún Estado hará o pondrá en vigor ley alguna que abrogue los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni despojará a persona alguna de la vida, libertad y propiedad, sin el debido procedimiento legal; ni negará a persona alguna, dentro de su jurisdicción, la igual protección de las leyes». Pudiéronse así conseguir prácticamente los resultados que, sin ninguna dificultad, ha asegurado para siempre nuestro artículo 5º⁴⁹.

1664. Por otra parte, las constituciones particulares, siguiendo una vieja tradición que data de la lejana época de las cartas coloniales, contienen todas un *bill de derechos*, donde se enuncian, con admirable prolijidad, las declaraciones y garantías efectivas de los mismos. Tienen un valor práctico considerable — según observa Bryce⁵⁰ — «porque afirman los derechos de los individuos y de las minorías contra la conducta arbitraria de una mayoría de la Legislatura, que si estas cláusulas no existieran podría tentarse, en un momento de excitación, de suspender los derechos y dar a los magistrados poderes excesivos. Se ve siempre en ellas una sal-

(49) En Estados Unidos, como en otro lugar de esta obra lo he dicho, se ha entendido por la jurisprudencia y por los tratadistas que el *bill de derechos* agregado a la Constitución, o, más claramente todavía, que las ocho primeras enmiendas, eran limitaciones al gobierno federal y no a los estados. Véase la sentencia de la Corte en *Barron v. Baltimore*, 7 Peters, 213, y la larga serie de casos que trae Putney, obra citada, 178 (nota 141). Véase, además, *Slaughter Houses Cases*, 16 Wallace, 36. Patterson, ob. y ed. cit., 258 y 298 (nota 34); etc.

(50) Obra y ed. cit., t. II, p. 39.



vanguardia contra la tiranía, y sirven para recordar solemnemente al Estado y a sus funcionarios los principios fundamentales que no deberán jamás quebrantar»⁵¹. La mayor parte de estas declaraciones están inspiradas por un profundo espíritu conservador y, en muchos casos, por un encantador sentimentalismo religioso. Bryce cita como ejemplo la Constitución del Estado de Delaware, que tiene una cláusula redactada así: «Es un deber de todos los hombres reunirse a menudo para orar juntos». En Arkansas, Maryland, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Texas, está prohibido por la Constitución nombrar para función pública alguna a un hombre que niega la existencia de Dios; en Pennsylvania y Tennessee es necesario que se admita la existencia de Dios y de las recompensas y castigos futuros; en Arkansas, Washington y Maryland el hombre que no cree en Dios no puede ser testigo ni jurado⁵². Se encuentran también numerosísimas cláusulas reglamentarias de los derechos y garantías fundamentales, con tanta profusión de detalles que cuesta trabajo señalar lo que resta como materia de incumbencia legislativa.

1665. Volviendo ahora a nuestro artículo 5º, es preciso repetir que, como ya se dijo en otro lugar, «habría error en atribuir a las declaraciones y garantías contenidas en la primera parte, capítulo único de la Constitución, el alcance de restricciones tan sólo a los poderes públicos nacionales, bajo la influencia de teorías y precedentes que no están en armonía con las fuentes inmediatas de la ley fundamental, con algunas disposiciones peculiares de ella, con las necesidades y anhelos de la época en que se dictó y con la inteligencia que se le ha dado en documentos históricos y numerosos fallos»⁵³. Las declaraciones y garantías de nuestro *bill de derechos* tienen, así, imperio en toda la Nación, y son, según se ve, restricciones tanto para los poderes federales como para los poderes de las provincias.

Todas las constituciones provinciales, sin excepción alguna, comienzan con una sección o capítulo en donde no sólo se repiten los principios, declaraciones y garantías de la federal, sino que se agregan otros muchos, cuyos fines son explicar y definir el objeto práctico de aquéllas; e incluyen, además, varias cláusulas origina-

(51) Véase también F. J. Stimpson, *Federal and State Constitutions*, 68 y siguientes.

(52) Bryce, ob. cit., t. II, p. 41 (nota).

(53) C. S. N., t. 98, ps. 24 a 52 (Hileret y Rodrigue v. Provincia de Tucumán), y los que se citarán más adelante.

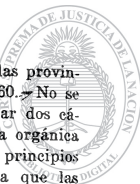


les relativas al ejercicio del poder público por los funcionarios y autoridades que dichas constituciones crean, en el sentido de determinar sus procedimientos y sus responsabilidades, y tantas otras disposiciones realmente acertadas sobre el régimen de las finanzas de la Provincia.

1666. Debo decir, respecto de este punto, que los principios, declaraciones y garantías a que alude el artículo 5° y cuya adopción por las provincias este mismo texto exige, no se refieren únicamente al orden de la libertad civil: son a la vez atingentes a la organización del gobierno y al arreglo de sus funciones. Las provincias, por consiguiente, deberán ajustar su sistema político a la teoría orgánica de la Constitución de la República en la institución de los poderes o departamentos del gobierno nacional y en la combinación de sus relaciones recíprocas. Así, el principio fundamental de la separación, independencia y coordinación de los poderes o departamentos del gobierno, que es uno de los más necesarios en la Constitución federal, pues, según se ha visto, es nada menos que inherente a la forma representativa-republicana adoptada por ella, ineludiblemente debe ser incorporado en las constituciones provinciales. — El principio de que las cortes de justicia tengan el poder o atribución de verificar, conforme a las reglas y condiciones de que anteriormente he hablado, la constitucionalidad de las leyes sancionadas por las legislaturas, en virtud de facultades que les son otorgadas y de los decretos ejecutivos, manteniendo de este modo la supremacía de la Constitución, es otro principio que está en la teoría orgánica de nuestra ley soberana y, por lo tanto, las provincias necesariamente tienen que establecerlo en sus propios sistemas⁵⁴.

1667. Pero no se exageren las consecuencias de estos conceptos generales que expongo aquí, porque tales consecuencias serían,

(54) De modo análogo se expresa el doctor González en su *Manual*: «Además de estos caracteres generales, históricos y teóricos de la forma republicana, la Constitución Argentina requiere en los gobiernos que organicen las provincias: 1° armonía con el que ella ha establecido para la Nación, y 2°, que se hallen de acuerdo con sus principios, declaraciones y garantías. Y combinando mayor número de cláusulas se advierte que ella supone gobiernos compuestos de tres poderes esenciales — un legislativo, un ejecutivo y un judicial — que designa con los nombres de legislaturas y gobernadores a los que los ejercen. Luego, al investigar si una Provincia se halla organizada en forma republicana, los poderes llamados a juzgar podrán tomar en cuenta aquellas tres reglas, que son las fundamentales del gobierno argentino». Ob. y ed. cit., 765, n° 724.



sin duda, destructoras de la autonomía constituyente de las provincias, restaurada en todo su vigor por la reforma de 1860. No se diga, v. g., que las constituciones provinciales deben crear dos cámaras, so pretexto de que tal cosa se deduce de la teoría orgánica de la Constitución federal y de que se trata de uno de los principios establecidos en el artículo 5º... Tampoco se pretenda que las sesiones legislativas ordinarias tienen que durar precisamente cinco meses en todas las provincias, porque éste es el período que fija la Constitución federal para las del Congreso. No; tales consecuencias serían completamente injustificables y, más que nada, contrarias al texto expreso y al espíritu del artículo 105 de aquélla: «Las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas». Los principios, declaraciones y garantías relativos a la organización del gobierno y al arreglo de sus funciones, que las provincias deben adoptar en sus constituciones, son, según queda indicado, *los que uniformemente se consideran como fundamentales por la doctrina y la jurisprudencia americana y argentina.* En una palabra: son los principios característicos de la forma representativa-republicana adoptada y adaptada por la Constitución federal.

1668. 3) Asegurar la administración de justicia. — El tercer inciso del artículo 5º exige que las constituciones provinciales «aseguren la administración de justicia». No se habrían realizado los fines de la Constitución nacional si las provincias no hubiesen cooperado a «afianzar la justicia» como dice el preámbulo, instituyendo un sistema judicial conveniente, adecuado a su socialidad y concebido de acuerdo con los principios adoptados por aquélla en la organización de su propio sistema. De ahí dicha exigencia, que ahora voy a explicar en la parte relativa a la misión de garantía de los derechos individuales.

Todas las constituciones provinciales han cumplido con el mandato imperativo del artículo 5º, creando los tribunales necesarios al efecto y determinando sus atribuciones respectivas. Algunas — las de Buenos Aires, Santa Fe y Salta — repiten a la letra, en el preámbulo que las preceden, la declaración incluida en el preámbulo de la Constitución nacional de que uno de sus fines primordiales es el de «afianzar la justicia»; otras expresan, en términos genéricos, que se proponen «garantir el libre ejercicio de sus derechos a todos los habitantes del territorio»⁵⁵, y las demás también llenan prác-

(55) Entre Ríos, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero, San Luis y



ticamente ese objeto sin hacer especialmente declaraciones previas⁵⁶.

1669. No estará de más recordar, desde luego, que los jueces de Provincia son independientes de la justicia nacional en el ejercicio de sus funciones y que, por lo tanto, no son demandables ante ésta para responder de las faltas que cometen en el procedimiento de las causas de que conocen⁵⁷. Como se ha explicado anteriormente, sólo son apelables para ante la Corte Suprema las sentencias definitivas de los tribunales superiores de justicia de las provincias, cuando resuelvan en contra de la validez de algún derecho fundado en la Constitución, en una ley del Congreso o en un tratado celebrado con una Nación extranjera, o cuando se desconoce la validez de los actos legítimos de una autoridad nacional (art. 14 de la ley sobre jurisdicción y competencia de los tribunales de la Nación)⁵⁸. Los artículos constitucionales que declaran los derechos de las personas no deben interpretarse de manera que venga a quedar por ellos suprimida la jurisdicción en lo criminal de los tribunales de la Provincia, como sucedería si el castigo de todo atentado contra esos derechos correspondiera a la justicia nacional⁵⁹. La interpretación y aplicación que los tribunales de Provincia hacen de los códigos civil, penal, comercial y de minería no da ocasión al recurso creado por el artículo 14 de la ley nacional de 14 de septiembre de 1863, sobre jurisdicción y competencia de los tribunales federales⁶⁰, según se ha dicho en otro lugar.

1670. Por otra parte, con arreglo a los principios consagrados por nuestra ley fundamental, la interpretación y aplicación de las leyes locales, cuando por razón de las personas el caso no cae bajo la jurisdicción federal, corresponde originariamente a los jueces de Provincia, a quienes pertenece también decidir sobre su constitucionalidad, cuando ésta fuere objetada; pues ellos, como los de la Nación, están obligados a aplicar, ante todo, la Constitución nacional, como ley suprema del país, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales

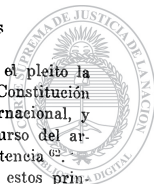
(56) Córdoba, Mendoza y Catamarca.

(57) C. S. N., t. 2, p. 84 (T. Quintana v. M. Ramírez); etc.

(58) C. S. N., desde el t. 2, p. 88 (*in re* J. N. de Llanos) hasta el tomo 120, p. 207 (caso de C. M. Quiroga), t. 121, p. 188 (Molinos Harineros y Elevadores v. Ferrocarril del Oeste). Es una jurisprudencia invariablemente reiterada.

(59) C. S. N., t. 1, p. 174 (J. E. Blanco v. L. Nazar); t. 10, p. 20 (E. Bentefuhr v. Juez de Paz de Moreno); t. 29, p. 319 (J. Varela v. F. Bosch y otro); t. 32, p. 244 (C. Rodríguez y otros v. I. Socas y otros); etc., etc.

(60) C. S. N., t. 36, p. 307 (*in re* Sociedad Minera del Paramillo de Usapallata); t. 94, p. 363 (O. Glemes v. R. Smith); etc.



(art. 31, Const. nac.)⁶¹. Pero si se ha cuestionado en el pleito la validez de una ley de Provincia como contraria a la Constitución federal o a una ley del Congreso o a un tratado internacional, y la decisión ha sido en favor de aquélla, procede el recurso del artículo 14 de la referida ley sobre jurisdicción y competencia⁶².

La síntesis de la jurisprudencia que ha establecido estos principios, brevemente enunciados aquí, es que la aplicación de las garantías constitucionales y su protección inmediata incumbe a los tribunales de Provincia; pero si el fallo de éstos es contrario a la validez de la garantía que se invoca en la causa, la Corte Suprema es quien pronuncia la palabra definitiva.

Será oportuno agregar algunos otros principios. Resuelta una causa por los tribunales de Provincia, el cumplimiento de sus resoluciones debe gestionarse ante los mismos⁶³. Los que han sido partes en un juicio promovido ante la justicia provincial — dice una antigua decisión de la Corte⁶⁴ — no pueden buscar la reparación de los agravios promoviendo el mismo juicio ante los tribunales nacionales. La validez de los autos de las justicias provinciales no puede ser revisada por aquéllos, sino en los casos del artículo 14 de la ley nacional sobre jurisdicción⁶⁵. Los jueces nacionales no son por la ley jueces de residencia de los de las provincias⁶⁶; y carecen de jurisdicción para conocer de vicios que se alegan cometidos en los tribunales provinciales⁶⁷.

1671. 4) Régimen municipal. — El cuarto inciso del artículo 5° prescribe que las constituciones provinciales tienen que asegurar «el régimen municipal». Los constituyentes de 1853 creyeron que el régimen municipal era inherente a la democracia o gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo, y que, apoyándose nuestro sistema político en esta base histórica, deberían propender a que aquél fuera establecido y practicado en todas las provincias.

Los autores de la Constitución entendieron que ese régimen mu-

(61) C. S. N., t. 31, p. 107 (R. Herrera v. I. Pirola); t. 71, p. 15 (M. Millán de Stegman v. Suc. de S. Sanchez); t. 94, p. 361 (P. M. Gacitúa v. Prov. de Buenos Aires); etc., etc.

(62) Toda la jurisprudencia sobre el «recurso extraordinario».

(63) C. S. N., t. 27, p. 160 (J. Tudury v. J. A. y J. G. Spangenberg).

(64) C. S. N., t. 4, p. 7 (C. J. y J. E. Rodríguez v. Suc. J. Aberastain).

(65) C. S. N., t. 5, p. 59 (R. H. de Contreras v. P. Salas).

(66) C. S. N., t. 13, p. 326 (P. C. Raymond v. J. Molina).

(67) C. S. N., t. 13, p. 415 (C. Grognet y Co. v. J. A. Ferrer).



nicipal debía ser, ineludiblemente, organizado mediante elección popular, pues, si para la capital de la Nación — que ponían, como es sabido, bajo el gobierno inmediato del Congreso y del Presidente — creaban una *municipalidad electiva* (ley del 6 de mayo de 1853), *a fortiori* debieron pensar que las provincias lo harían, según se deduce del informe de la comisión que redactó el proyecto respectivo, cuando dice que aquella creación « probablemente servirá de modelo para establecer municipalidades en toda la Confederación »⁶⁸. Sería, así tal municipalidad electiva, la expresión inicial de la soberanía del pueblo, cuyos derechos inalienables para manejar sus intereses locales se evidencian en esta primera forma del *self government* con más vigor quizá que en ninguna otra. Como bien se ha dicho, es la mejor escuela de la libertad política, concepto que no es una simple abstracción sino la síntesis de la experiencia universal.

1672. Para que el régimen municipal electivo dé los frutos que de él se esperan, es preciso que dispongan sus órganos de la *autonomía* conveniente para desenvolverse dentro de su esfera. ¿En qué consiste, pues, esta autonomía municipal? — Para el profesor Rowe, en su recomendable libro⁶⁹, consiste en « el poder de la municipalidad para determinar la política local en todas las materias de carácter propiamente local, sin la intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones. También entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en la administración de las funciones de carácter más general o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad, sujetas aquéllos siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general, puede exigir un tipo mínimo de eficacia ».

Hay que tener en cuenta, por consiguiente, estos dos principios fundamentales: *base popular y autonomía* en el desempeño de sus funciones. Como acertadamente se decía en una interesante petición de reformas constitucionales y legislativas que un partido político presentó a la Legislatura de Santa Fe, en el año 1909, « los antecedentes de la Constitución nacional y el concepto de Alberdi sobre las comunas, vertido en sus publicaciones, no dejan lugar a dudas de que en 1853 los convencionales, y en general los hombres

(68) *Informe de la Comisión*, citado (v. t. I, § 416).

(69) *El Gobierno de la Ciudad y sus Problemas*, (trad. de A. Posada), p. 138.



de pensamiento sobresaliente en el país, aspiraban a la creación de la comuna autónoma, con atribuciones policiales, judiciales, escolares, etc., tal como había existido en España y existía en Norte América, con asombrosos resultados para la buena administración, libertad y progreso del país » ⁷⁰.

1673. Si bien estos principios fundamentales son admitidos sin discrepancia en *teoría*, su aplicación es generalmente resistida entre nosotros, so pretexto de que nuestro pueblo no está en condiciones de practicarlos con éxito. Las consecuencias inmediatas de este prejuicio, que sólo puede apoyarse en hipótesis completamente arbitrarias, han sido: primera, quitar al pueblo el derecho de elegir el encargado del departamento ejecutivo municipal; segunda, despojar a las municipalidades de sus funciones más características; y tercera, reducir a muy poca cosa su autonomía rentística en algunos casos. Los resortes de influencia de la máquina gubernamental de la Provincia han sido así aumentados y reforzados, con el consiguiente desmedro de las libertades populares y el acrecentamiento del poder oficial de las autoridades centrales.

El nombramiento del intendente se efectúa por el Gobernador con acuerdo del senado, según las constituciones de Entre Ríos y Catamarca ⁷¹; por el Gobernador, con acuerdo de la Asamblea Legislativa, en Santa Fe, y con acuerdo de la cámara única en La Rioja, Santiago del Estero y Jujuy. En las demás, o se establece categóricamente que esos cargos serán electivos, como los de concejales (Buenos Aires, Córdoba, San Luis y Corrientes), o se faculta a la Legislatura para dictar la ley orgánica sobre esa base (Salta y San Juan). En Entre Ríos la reforma de 1903 reemplazó los intendentes elegidos por el pueblo con otros nombrados por el Gobernador con acuerdo del senado, a mérito de que — se decía entonces — el pueblo de las ciudades no había sabido ejercer convenientemente su poder electoral a ese respecto; y pretendiéndose cohonestar este despojo con algún motivo se adujo lo siguiente, cuya sola transcripción basta para que por sí mismo quede refutado: « Al vecindario, como pueblo, le corresponde intervenir en la fiscalización de los actos de ese presidente (intendente), y debe ser el vecindario el que indique quiénes han de ser los que han de tomar medidas de gobierno, fiscalizar la inversión de las rentas, crear impuestos, determinar hasta dónde los vecinos han de contribuir y

(70) *Petición de reformas constitucionales y legislativas*, presentada a la Legislatura de la Provincia, 18 de mayo de 1909, p. 8.

(71) En Tucumán los intendentes de *campaña*.



en qué se han de invertir las contribuciones »⁷². Como se ve, los derechos del pueblo al gobierno propio reducíanse a su más mínima significación: « intervenir en la fiscalización de los actos de ese presidente » y elegir el consejo; nada más que ésto debía ser el régimen municipal!

1674. ¿Puede decirse que el régimen municipal de la Constitución — el cual implica, como antes he dicho, la elección popular y la autonomía — existe donde el jefe de su departamento ejecutivo es elegido por el Gobernador y una mayoría legislativa, en vez de serlo por el pueblo directamente? Todos los autores de reconocida competencia en la materia sostienen que el principio de la elección popular debe ser aplicado tanto en la organización del departamento ejecutivo como en la del departamento deliberante de la municipalidad, para que ésta sea realmente autónoma y pueda, con eficacia, cumplir los fines de su institución. Y no tan sólo es necesario que el intendente sea elegido por el pueblo, sino que, además, es preciso concederle adecuados poderes para que sea un funcionario independiente, capacitado para desarrollar una vasta labor y tenga responsabilidad directa ante el pueblo.

Decía más arriba que una de las consecuencias del viejo prejuicio sobre la inaptitud del pueblo para elegir su gobierno comunal ha sido la de desposeer a las municipalidades de sus funciones más características, encomendándoselas a los poderes centrales de la Provincia.

Alberdi enumeraba, en términos generales, las atribuciones pertenecientes a las municipalidades, de manera bastante completa: la administración de la justicia de paz por magistrados elegidos por el pueblo; la policía de orden y seguridad; la limpieza, el ornato; la instrucción primaria de la niñez del vecindario; los caminos y puentes, calles y aceras; las rentas, medios de crédito y de todo género para llevar a cabo esos propósitos⁷³. Pero las constituciones provinciales vigentes no han adoptado las bases propuestas por aquel publicista. La policía de seguridad, la justicia de paz y la dirección inmediata de la enseñanza primaria, en cada localidad, son directamente manejadas por el gobierno de la Provincia⁷⁴.

1675. La desnaturalización del régimen municipal en algunas

(72) *Convención Constitucional del año 1903*, public. of. cit., p. 1154.

(73) *Elementos del Derecho Público Provincial*, 1ª parte, cap. II, § VI.

(74) La Constitución de San Juan, de 1878, era una plausible excepción a este respecto, hasta las reformas de 1912.



de nuestras provincias ha obedecido también al hecho de habersele anexado a ese régimen funciones de carácter eminentemente político, que debieran serle en todo sentido ajenas. La Constitución de Buenos Aires—y la de Córdoba hasta la reforma de 1912—v. gr., han dado intervención a las municipalidades en el mecanismo electoral, principalmente la primera, que les encarga de hacer el nombramiento por sorteo—ya se sabe cómo se hacen estos sorteos!—de las comisiones empadronadoras y de las mesas receptoras de votos en cada distrito, « para toda elección popular ». Esto ha dado pésimos resultados, porque las comunas se convierten en instrumentos políticos, y lo que menos hacen es concretarse a cuidar de los intereses del vecindario, pues los que las preocupa, sobre todo, es el servicio del caudillo o grupo que las maneja ⁷⁵. Son así sacadas de la órbita de sus actividades normales y colocadas en un terreno radicalmente diverso de aquel en que deben moverse, y transformadas en piezas importantes de la gran máquina electoral. Es obvio entonces que no sirvan para el objeto tenido en vista al instituir las y que el pueblo no crea mucho en las bondades de la autonomía municipal.

1676. De las limitaciones al poder impositivo y a la facultad para manejar sus rentas, todo lo cual debe pertenecer a las municipalidades, se ha abusado bastante por los constituyentes provinciales. Bien está que haya limitaciones, pues no es tolerable que las municipalidades puedan endeudarse hasta el escándalo, comprometiendo el crédito de la Provincia—en ciertos casos hasta el crédito de la Nación—o que puedan esquilmar a los vecinos con gabelas exorbitantes; pero de ahí a reemplazar su autonomía rentística por la voluntad de la Legislatura hay mucha distancia. « El dominio de la Legislatura sobre las finanzas de las corporaciones

(75) « Aquí la experiencia nos prueba—dice L. V. Varela en su *Plan de reformas a la Constitución*—que no habiendo municipios propiamente organizados, no habiendo verdaderos gobiernos comunales, popularmente elegidos, sino sólo mentiras convencionales, producidas por la influencia de los caudillos o por la tolerancia de los indiferentes, lo que urge, lo que se reclama como uno de los principales fundamentos de esta reforma, es, precisamente, la necesidad de despojar a las municipalidades y a los jueces de paz de toda intervención electoral » (t. II, p. 869). Y refiriéndose al equivocado concepto que de las funciones municipales tenían los constituyentes de 1870-73, lo que les llevaba hasta hablar de un poder municipal, el mismo doctor Varela, que fue uno de aquéllos, agrega en la citada obra: « Esas funciones políticas y electorales han sido eterna piedra de escándalo en todas las situaciones, y han motivado la protesta de todos los gobernantes y de toda la prensa » (lug. cit.).



municipales por razón de su falta absoluta de responsabilidad local — observa el profesor Goodnow⁷⁶ — ha sido de tan poca importancia para prevenir sus prodigalidades, la cual, como es natural, es una de sus más importantes razones de ser, que frecuentemente se ha hecho uso de ella para forzarlas a que emprendiesen obras que llevaban envueltas grandes cargas financieras, lo que ha dado margen para que en los últimos tiempos se les impongan grandes limitaciones por medio de disposiciones constitucionales. Los efectos perniciosos de la reglamentación legislativa de los asuntos municipales se han agravado, más todavía, por el hecho de que esta intromisión central se ha producido en muchos casos no por el desecho de parte de la Legislatura de refrenar los abusos municipales, o de otorgar poderes cuyo ejercicio desean las ciudades, sino por la esperanza de derivar alguna ventaja transitoria a favor del partido político que en ese momento tiene la supremacía en el gobierno del Estado »⁷⁷.

1677. La autonomía municipal no existe, no puede materialmente existir, allí donde la municipalidad está supeditada a la Legislatura en el manejo de sus rentas y poderes impositivos, como en Entre Ríos, v. gr. La reforma de la Constitución entrerriana en 1903 redujo la autonomía municipal notablemente, más aún por el cercenamiento de los poderes impositivos de la municipalidad que por la supresión del derecho del pueblo a elegir el jefe del departamento ejecutivo. Dicha Constitución establece que se requiere la aprobación de la Legislatura para que puedan tener vigencia las siguientes sanciones de los concejos municipales: 1) las que fijen el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la comuna; 2) las que establezcan o aumenten impuestos sobre los ramos a su cargo (con dos tercios de votos de la totalidad de los vocales del consejo deliberante); 3) las que resuelvan contraer empréstitos con objetos determinados (también con dos tercios de votos del concejo); 4) las que decidan la enajenación en subasta pública o el gravamen de los bienes municipales (con las tres cuartas partes de votos de la totalidad de concejales)⁷⁸. En resumidas cuentas, es la Legislatura la que ejerce esas funciones, precisamente las más esenciales a la autonomía municipal⁷⁹. Debe hacerse una excepción, sin embar-

(76) *Autonomía Municipal*, etc. (trad. J. Carrié), ps. 31 y 32.

(77) Conf. J. Fiske, *El Gobierno Civil de los Estados Unidos*, (trad. J. Carrié), p. 149.

(78) Constitución de Entre Ríos, arts. 234 (incisos *c, f, g y h*) y 235.

(79) Considerando esta cuestión, dice muy bien Luis V. Varela, en su



go, en esta crítica al régimen municipal de Entre Ríos: la restricción a la facultad de contraer empréstitos está sabiamente fundada en sanos principios y plenamente justificada por la experiencia anterior, bastante dura, por cierto, en aquella y en las demás provincias⁸⁰.

1678. La Constitución de Buenos Aires (art. 206, inc. 3º) y otras limitan de manera más justa los poderes impositivos de las municipalidades — cuando prescriben que « todo aumento de impuestos necesita ser sancionado a mayoría absoluta de votos por el cuerpo deliberante, aumentando, para este acto, con un número igual al que lo componga, de los contribuyentes mayores en el municipio, computándose a este fin los impuestos municipales y fiscales ».

La Constitución de Tucumán proporciona un buen ejemplo de previsión, en cuanto tiende a imposibilitar los abusos de las municipalidades en la elección de las materias imponibles: « Se declaran rentas e impuestos municipales, dice el artículo 182: 1º el impuesto de abasto; 2º el de extracción de armas, resaca y cascajo; 3º el derecho de piso; 4º el impuesto de alumbrado, limpieza y barrido; 5º el de contraste de pesas y medidas; 6º las patentes sobre carruajes; 7º el impuesto de delineación en los casos de nuevos edificios, o de renovación o refacción de los ya construídos; 8º el producido de arrendamiento de locales para carruajes, de bretes para mataderos, de mercados de su pertenencia y demás propiedades municipales; 9º el producido de la conducción de cadáveres y de la venta y reparto de sepulturas; 10º el producido de la venta de los residuos de basura; 11º el producido de los derechos de oficina y de las multas establecidas por la ley y por las ordenanzas municipales;

Plan de Reformas: « Dos soluciones se han propuesto a este respecto: la una, dejar a la Legislatura la tarea de dictar los impuestos municipales, que serían percibidos e invertidos por las municipalidades; la otra, limitar las facultades impositivas de las municipalidades a sólo aquellas materias y objetos que taxativamente queden dentro de las atribuciones que se acuerdan generalmente a esa clase de cuerpos. El primer sistema me parece malo, porque hace depender la vida municipal, de las tendencias de la mayoría parlamentaria ». Ob. cit., vol. II, p. 916.

(80) Concuerrda en este punto con las constituciones de Corrientes (art. 100, secc. III, 2º); Santiago del Estero (art. 134, inc. 3º); Catamarca (art. 217, inc. 4º); Buenos Aires (art. 206, inc. 4º); Santa Fe (art. 131, inc. 12); San Luis (art. 160, inc. 6º); Jujuy (art. 137, inc. 3º); y Salta (art. 175). La aceptación casi uniforme de esta restricción demuestra la conveniencia de establecerla en las constituciones.



12° en general, la de los derechos que establezca sobre el uso de sus propias obras y otras que le acuerde la ley; 13° el diez por ciento de la contribución directa del municipio ».

1679. 5) Educación primaria. — El quinto inciso de la cláusula de garantía exige a las provincias que « aseguren la educación primaria ». Ya he advertido, al principio de este capítulo, que la reforma de 1860 suprimió el requisito de que esta educación fuera gratuita — como lo disponía el texto de 1853 — en vista de las razones dadas por la comisión examinadora. La enmienda fué acertada, pues si hubiese subsistido aquel requisito las provincias no habrían podido establecer aranceles o derechos con objeto de costear el personal docente, edificios y útiles para la enseñanza pública que se les obliga a dar. ¡Y cuántos sacrificios hacen algunas provincias *pobres* para poder cumplir, muy a medias, con esta exigencia constitucional! La acción indirecta del gobierno de la Nación, por conducto de *subsidios para el fomento de la educación*, primero, y luego la acción directa, mediante el ejercicio de un poder concurrente indiscutible, ha tenido que suplir las deficiencias financieras de dichas provincias a ese respecto, llenándose así, de manera más cabal, los fines de la Constitución en lo tocante a promover el bienestar general del pueblo.

La acción concurrente de parte del gobierno federal derivase, como en otra oportunidad lo he dicho, de la autorización amplia dada al Congreso por la Constitución, en su artículo 67, inciso 16: para « proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias », etc.; y también del siguiente razonamiento constructivo, que sugiere el inciso 8° del mismo artículo 67 (en cuanto faculta al Congreso para acordar subsidios a las provincias con *déficits*): si la Nación puede ayudar con subsidios de dinero a las provincias para que satisfagan los fines de su autonomía, también puede ayudarlas con su cooperación efectiva en la realización de uno de esos fines, como es el de asegurar su educación primaria.

1680. Así, la ley número 2737, del 4 de octubre de 1890, cuyo objeto es fomentar el desarrollo de la cultura pública en las provincias, dando el mayor incremento posible a la instrucción primaria, reglamenta las condiciones en que el gobierno federal distribuirá los subsidios entre ellas con dicho objeto. Según esa ley sólo gozarán de los beneficios de la subvención nacional las provincias que se sujeten a las siguientes prescripciones:



1º Dictar un presupuesto escolar por el órgano de sus autoridades institucionales, con determinación de la renta destinada al sostén y fomento de sus escuelas.

2º La cantidad total del presupuesto escolar, o la cantidad destinada en el presupuesto general con aquel fin, no podrá ser menor al 10 por ciento de sus entradas o rentas generales.

3º Suministrarán en las planillas cuatrimestrales que deben elevar al consejo nacional de educación los siguientes datos: nombres, sueldos, diplomas y empleos del personal docente de cada escuela; categoría de la misma; nombres de los alumnos; textos porque en ella se enseña; condición de la casa en que está instalada; número de las escuelas particulares y de sus alumnos de cada distrito escolar. Debe funcionar en cada Provincia un consejo escolar o un superintendente, que tendrá a su cargo la dirección de la instrucción primaria y la inversión de las rentas escolares; habrá, además, una inspección dirigida por un profesor o maestro normal. (En cada Provincia hay un inspector nacional encargado de facilitar y vigilar la estricta ejecución de esta ley).

1681. Por lo demás, las constituciones provinciales revelan un noble propósito de sus autores tendientes a impulsar la difusión de la enseñanza pública. Basta hojearlas rápidamente para comprobarlo.

Muchas constituciones, a semejanza de la de Buenos Aires, dedican una sección especial a la educación e instrucción públicas, en la cual sección se establecen ciertos principios generales que son reglamentados luego por las leyes respectivas. Crean un departamento llamado comúnmente *dirección general de escuelas*, compuesto de un consejo y de un director, que gozan de relativa independencia en el desempeño de sus funciones con respecto a los poderes de la Provincia. Para no ser demasiado minucioso en la explicación de estos sistemas, me concretaré a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ya que ésta marcha a la cabeza en lo relativo a cultura pública. He aquí, pues, sus disposiciones más importantes (art. 213).

La educación común es gratuita y obligatoria, en las condiciones y bajo las penas que la ley establece. La dirección facultativa y la administración general de las escuelas comunes están confiadas a un *consejo general de educación* y a un *director general de escuelas*, cuyas atribuciones respectivas son determinadas por la ley. El director general es nombrado por el poder ejecutivo con acuerdo

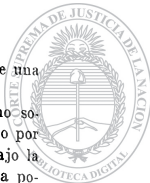


del senado, y dura en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelectos los miembros cesantes. La administración local y la dirección inmediata de las escuelas, en cuanto no afecten la parte técnica, están a cargo de consejos elegidos por los vecinos de cada municipio de la Provincia: son electores, a este fin, los mismos de las autoridades municipales. Se establecen contribuciones y rentas propias para la educación común, « que le aseguren en todo tiempo — dice la Constitución — recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento, y que regirán mientras la Legislatura no las modifique ». La contribución escolar de cada distrito es destinada a sufragar los gastos de la educación común en el mismo, preferentemente, y su inversión corresponde a los consejos escolares. Debe existir, además, un « fondo permanente de escuelas », depositado a premio en el Banco de la Provincia o en fondos públicos de la misma, el cual es inviolable, y no puede disponerse más que de su renta para subvenir, equitativa y concurrentemente con los vecindarios, a la adquisición de terrenos y construcción de edificios escolares; la administración del fondo permanente corresponde al consejo general de educación, debiendo proceder en su aplicación conforme a la ley. Finalmente, cuando la contribución escolar de un distrito no fuere suficiente para sufragar los gastos de educación del mismo, el tesoro público cubrirá el déficit que resulte ⁸¹.

1682. Extensión de la garantía federal. — Se habrá advertido ya que la Constitución, en el artículo 5º, a cuyo estudio he dedicado este capítulo, garantiza a las provincias algo más que « una forma republicana », como dice la cláusula estadounidense: *garantízales aquel artículo el goce y ejercicio de sus instituciones*.

El texto argentino tiene una larga y cruenta historia, y raíces profundas en nuestro pasado político; y sus propósitos, bien concretados en su propia letra, fueron inspirados por las amargas enseñanzas recogidas por nuestro pueblo en la difícil gestación de sus instituciones. La imagen anacrónica de los caudillos, sus sistemas de gobierno, con todos los abusos del poder público y conculcaciones de las libertades populares que ellos cometieron, parecen perfilarse entre líneas, al par que se leen las promesas efectivas de cosas me-

(81) Concuerda con las constituciones de Entre Ríos (secc. VII, reforma de 1909); Corrientes (arts. 188 a 191); Santiago del Estero (capítulo VII); Mendoza (secc. 8º); San Luis (cap. XVII); La Rioja (capítulo VII); Jujuy (secc. 7º).



jores y se advierte la fe de los constituyentes en la realidad de una nueva vida institucional.

La efectividad de las instituciones provinciales, pues, y no solamente una mera forma de gobierno, es lo que está garantizado por el artículo 5°. Los padres de la Constitución temieron que bajo la forma republicana se ocultase tal vez la perversión del sistema político exigido a las provincias; temieron que la exterioridad pudiese disimular el falseamiento de dichas instituciones, y por eso dieron mayor extensión a la garantía que la prevista en la cláusula de la Constitución modelo.

1683. Tomo, al pasar, de nuestra historia civil, dos casos típicos de perversión del régimen institucional en las provincias argentinas antes de ser sancionada la Constitución de 1853. Por de contado que no son los únicos. En Santa Fe el caudillo Estanislao López proclamóse Gobernador el 23 de julio del año 1818, y, con breves intermitencias, mantúvose en el poder supremo de la Provincia — detentaba, en verdad, un « poder supremo », pues por el *Estatuto* que dió a la misma en 1819 tenía también la facultad de « sentenciar, revocar o confirmar en apelación todas las causas civiles y criminales » (art. 29) — hasta el 15 de julio de 1838; esto es, durante veinte años!⁸².

Otro caso muy ilustrativo es el que proporciona el motín de algunos frailes y populacho de San Juan, en 1825, contra el Gobernador del Carril y la « Carta de Mayo », elaborada bajo sus inspiraciones republicanas y liberales. He aquí cómo refiere este hecho el historiador Zinny⁸³: « Marchaba así tranquilamente la Provincia y con la más amplia libertad cuando un día del mes de julio (1825) amaneció fijado en la puerta de la casa de gobierno el siguiente pasquín: *« el ejecutivo con sus mañas i coechos lograro por unos momentos sansyonar lo que quiera pero su caída esta proxima siudadanos las Leis obraran contra el pues aviendo gurado ante el pueblo, soberano protestar y defender la religion catholica apostolica romana quiere la fuerza y balido de las baionetas intimidar anuestros representantes y des pojarnos della... »*. Pocos días después (26 de julio) la amenaza se convirtió en hecho, interrumpiéndose así la paz de que se gozaba, por medio de un motín encabezado por los clérigos doctor José Manuel Astorga, don José Oro, don Juan José Robledo, don Manuel Torres, don Dionisio Rodríguez

(82) Zinny, *Historia de los Gobernadores*, t. I, p. 348.

(83) Obra citada, t. III, ps. 238 y siguientes.



y fray Roque Mallea, acompañados de los presos de la cárcel, invocando *la religión de Jesucristo y el orden, perturbado*, según ellos, con la *infernál Carta de Mayo*, y sancionando una ley cuyo proyecto fué presentado a la Sala de representantes por los sargentos comandantes del cuartel. La ley presentada decía así: « 1º, Que la Carta de Mayo fuese quemada públicamente por mano del verdugo, porque fué introducida entre nosotros por la mano del diablo, para corrompernos y hacernos olvidar la religión C. A. R.; 2º, Que la Sala de representantes fuera deshecha, y en su lugar se pondrá el cabildo, conforme estaba antes ». « El motín tomó creces cuando entraron a formar parte de él los criminales detenidos en la cárcel — continúa Zinny — por lo cual el Gobernador del Carril se vió obligado a emigrar a Mendoza, acompañado de casi todo el pueblo de San Juan », etc. Poco después, el 9 de septiembre, este escándalo tragicómico concluyó con la derrota de los amotinados, debido a la oportuna intervención de una división auxiliar del ejército de los Andes, al mando del general José Félix Aldao, siendo repuesto así el Gobernador del Carril, quien en seguida renunció por haber sido electo diputado al Congreso Constituyente que a la sazón se reunía en Buenos Aires.

Podría citar otros casos — muchísimos más — que demostrarían hasta la evidencia cuán necesario era, al sancionarse la Constitución, dar a las instituciones provinciales una garantía efectiva y, a la vez, amplia, asegurando a los pueblos « el goce y ejercicio » de aquéllas, como dice el artículo 5º.

1684. Y para terminar este capítulo, haré notar que, según ha dicho nuestra Corte Suprema⁸⁴, « bajo las condiciones que se expresan, el gobierno federal garante a cada Provincia, por el artículo 5º, el goce y ejercicio de sus instituciones, pero ello debe entenderse dentro del orden provincial respectivo y sin extender el imperio de las instituciones de una al territorio de otra, porque entonces esta última vendría a quedar regida, no por sus propias instituciones, como lo exige el artículo 105, sino por las extrañas (argumº de los fallos del tomo 31, pág. 62; del tomo 61, pág. 133; tomo 65, pág. 58; tomo 114, pág. 309) ». He querido recordar aquí este principio tan importante no sólo como complemento necesario de las doctrinas expuestas, sino porque debe tenerse presente desde ahora para cuando llegue el momento de interpretar el artículo 105 de la Constitución, que es consecuencia obvia del artículo 5º.

(84) C. S. N., t. 119, p. 306 (*in re E. Tabanera*).

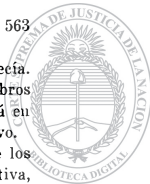


La intervención federal en las provincias (Continuación)

1685. Antecedentes nacionales inmediatos. — Antes de explicar la doctrina y la jurisprudencia nacionales sobre la intervención del gobierno federal en las provincias, legislada en el artículo 6º de la Constitución, conviene recordar los antecedentes inmediatos de esta institución en nuestra historia política.

Afianzando el régimen federal en nuestro país después de haber sido dominadas las últimas reacciones unitarias de 1828 en Buenos Aires (tentativa de Lavalle), y de 1830 (campaña del general Paz en el interior), los hombres que concibieron y redactaron el *pacto federal* de 1831 tuvieron que prever, lógicamente, los casos y circunstancias que podrían hacer necesaria la protección común a las partes signatarias de dicho convenio contra los ataques que comprometiesen su libertad e independencia. Así, en el artículo 13 del pacto federal de 1831, establecióse lo siguiente: « Si llegase el caso de ser atacada la libertad e independencia de alguna de las tres provincias litorales, por alguna otra de las que no entran al presente en la federación o por cualquier otro poder extraño, la auxiliarán las otras dos provincias litorales con cuantos recursos y elementos están en la esfera de su poder, según la clase de invasión, procurando que las tropas que envíen las provincias auxiliares sean bien vestidas, armadas y municionadas y que marchen con sus respectivos jefes y oficiales. Se acordará por separado la suma de dinero con que para este caso debe contribuir cada Provincia ». En el artículo 14 se convino en que « las fuerzas terrestres o marítimas que, según el artículo anterior, se envíen en auxilio de la Provincia invadida deberán obrar con sujeción al gobierno de ésta, mientras pisen su territorio y naveguen sus ríos en clase de auxiliares ».

Como el pacto de 1831 fué muy luego ratificado por las demás provincias, todas ellas tuvieron derecho a la protección o « auxilio » previsto en los artículos transcritos, y, recíprocamente, contraje-



ron la obligación o deber común que en los mismos se establecía. Todo ésto constituía una verdadera *garantía federal* a los miembros de la Unión, que no pudo faltar en el pacto de 1831 porque está en la esencia y en el objetivo primordial de todo régimen federativo.

1686. Cuando más adelante el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos echó las bases de la organización constitucional definitiva, proveyendo a las exigencias de un estado de cosas transitorio (el período constituyente), tuvieron sus autores la previsión no sólo de renovar la garantía estipulada en el pacto de 1831 y reglamentarla conforme a las nuevas circunstancias, sino también de ampliarla y aún hacerla más efectiva mediante el *poder de intervención*. « Si, lo que Dios no permita — decía el artículo 14 — la paz interior de la República fuese perturbada por hostilidades abiertas entre una u otra Provincia o por sublevaciones armadas dentro de la misma Provincia, queda autorizado el Encargado de las relaciones exteriores para emplear todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran, para restablecer la paz, sosteniendo las autoridades legalmente constituidas; para lo cual los demás gobernadores prestarán su cooperación y ayuda, en conformidad al tratado del 4 de enero de 1831 ». « Siendo de la atribución del Encargado de las relaciones exteriores — agregaba el artículo 15 — representar la soberanía y conservar la indivisibilidad nacional, mantener la paz interior, asegurar las fronteras durante el período constituyente y defender la República de cualquiera pretensión extranjera, y velar sobre el exacto cumplimiento del presente Acuerdo, es una consecuencia de estas obligaciones el que sea investido de las facultades y medios adecuados para cumplirlas ». En virtud, pues, de estos deberes que se imponían al Director provisorio de la Confederación y comandante en jefe de todos los ejércitos, conferíasele el mando efectivo de todas las fuerzas militares que tuviesen las provincias, con la facultad anexa de distribuir las como creyera conveniente al servicio nacional y aumentarlas pidiendo contingentes a las provincias, o disminuirlas.

Estos artículos del Acuerdo de San Nicolás, aceptados sin objeción por trece provincias, como todo su contenido, fueron duramente impugnados en la Legislatura de Buenos Aires, especialmente por el entonces coronel Mitre, según se ha explicado ya en otro lugar de esta obra¹. Pero los sucesos comprobaron bien pronto el

(1) Cuando el general Mitre, después de Pavón (1861), fué colocado en análoga posición a la que Urquiza ocupó en 1852, por imperio de las circuns-

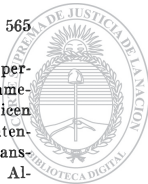


acierto y la oportunidad de dichas disposiciones del Acuerdo, tanto más cuanto que la actitud de disidencia armada de Buenos Aires pudo ser, sin duda, imitada por otras provincias, lo que hubiera hecho imposible la organización constitucional de la Nación, como se ha demostrado anteriormente.

1687. La intervención federal según los textos de 1853.— El poder de intervención federal era notablemente amplio según el proyecto de Alberdi. El artículo 5º de ese proyecto autorizaba al gobierno de la Nación para intervenir «sin requisición» en el territorio de las provincias «al sólo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición»; pero este objeto aparentemente limitador de la intervención federal podría resultar, por la forma en que el citado texto lo enunciaba, así como un pretexto para que el gobierno federal pudiera con facilidad inmiscuirse en la autonomía de las provincias cuando mejor le conviniera, pues no era necesaria la requisición previa de las autoridades provinciales constituidas.

La misma amplitud y extensión tenía la facultad de intervenir en las provincias según la Constitución de 1853, no obstante haberse ideado otra redacción más concreta que la proyectada por Alberdi: «El gobierno federal interviene, con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales o sin ella, en el territorio de cualquiera

tancias, detentó poderes de hecho mucho más vastos que los otorgados por las provincias al vencedor de la tiranía mediante el Acuerdo de San Nicolás. Véase Agustín de Vedia, *Constitución Argentina*, p. 18. Abusó de la victoria obtenida contra el gobierno nacional constituido para usufructuarla en beneficio propio. El doctor Matienzo dice a este respecto acertadamente: «El Gobernador de Buenos Aires, general Mitre, después de derrocar las autoridades nacionales que cesaron en diciembre de 1861, intervino revolucionariamente en casi todas las provincias a título de «jefe de los pueblos en armas». Los gobiernos de Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Tucumán, Santiago, San Juan, San Luis, Catamarca y Salta fueron depuestos y reemplazados por otros que siguieran la política del de Buenos Aires. Sólo la Provincia de Entre Ríos, gobernada entonces por el general Urquiza, fué dejada en manos ajenas al partido revolucionario. En San Juan, bajo los auspicios de la revolución triunfante, fué electo Gobernador don Domingo F. Sarmiento». (*El Gobierno Representativo Federal Argentino* (Bs. Aires, 1910), p. 267). Preparóse así el general Mitre su ascensión a la presidencia de la República, lo que consiguió en 1862 con unanimidad de votos en el Colegio electoral. Los preliminares referidos tuvieron que dar, naturalmente, ese resultado excepcional en la historia de la presidencia argentina. Y todo eso se hizo sin Acuerdo ni nada semejante.



de las provincias, al sólo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior» (art. 6°). Nada dicen las actas del Congreso Constituyente que pueda revelar la intención de sus miembros al sancionar este precepto en la forma transcrita, pero la similitud que tiene con el que había proyectado Alberdi demuestra que los convencionales de Santa Fe estaban, en este punto como en muchos otros, influenciados por la doctrina del autor de las *Bases* sobre la organización de un poder central vigoroso y provisto de vastas atribuciones.

1688. La completa subordinación de los gobiernos provinciales al de la Nación no sólo por este artículo 6° quedaba establecida en la Constitución de 1853, sino también por otros textos que contribuían a acentuarla aún más: por ejemplo, por el sometimiento de los gobernadores al juicio político del Congreso (art. 41), y por la competencia dada a la Corte Suprema federal para conocer y resolver «los conflictos entre los poderes públicos de una misma Provincia» (art. 97). Todo ésto era el resultado de la disminución del concepto de la autonomía provincial ante el criterio de Alberdi y luego ante los convencionales de 1853. No puede dudarse de que tal criterio estaba justificado por las exigencias del momento, pero no podía ser definitivo ni aceptable cuando estuviera terminada la obra de la organización nacional tan prudentemente concebida por los constituyentes de Santa Fe, y cuando estuviera ya encarrilado el gobierno constitucional. Así lo entendieron los que en 1860 propiciaron y realizaron la reforma de los referidos textos, como vamos a verlo en seguida.

1689. La reforma de 1860. — En la primera sesión que tuvo la comisión examinadora de la Constitución de 1853, el 7 de febrero de 1860, planteóse la cuestión fundamental de la reforma del artículo 6°. «Observóse — dice *El Redactor* de la comisión (n° 1) — que la vaguedad de los términos daba en este artículo ancho campo al arbitrario de la ingerencia del gobierno nacional en la administración y gobierno de las provincias. La palabra *orden* no tiene sentido legal alguno, para definir el objeto de la intervención, como la *perturbación que no* llega a ser la *destrucción* del orden no indica el momento en que la intervención se hace indispensable. El orden puede ser perturbado por la sedición, sin ser destruidas las autoridades constituidas, que por las constituciones provinciales y con sus propios medios deben y pueden restablecer el orden, sin



necesidad de acudir a auxilio extraño o lejano. La intervención, pues, sólo tiene lugar, en defecto de las autoridades constituidas, por haber sido derrocadas por la sedición triunfante. La Constitución de los Estados Unidos y el buen sentido así lo establecen: «Y a requisición de la Legislatura y (o) del Gobernador, cuando aquélla no pueda ser convocada»... El añadir, como en previsión de este caso (imposibilidad de que puedan requerir la intervención autoridades depuestas por la sedición triunfante) la facultad de intervenir *sin requisición*, ha traído — agregábase — los horrores de San Juan, entendiéndose que la facultad es discrecional, resultando la monstruosidad de que el gobierno nacional haga penetrar en una Provincia, donde las autoridades funcionan sin obstáculo, aunque haya habido amenaza de perturbarse el orden, su fuerza armada, pretendiendo, contra las autoridades mismas y contra la evidencia, que el orden está perturbado y obrando no sobre los perturbadores sino sobre el gobierno mismo»².

(2) V. *Convención Nacional de 1898 y antecedentes*, (public. of. cit) p. 1048. Los autores nacionales citan especialmente este pasaje de «El Redactor» para apoyar en él la dura crítica que hacen de los llamados «sucesos de San Juan» (1858-60), ~~desfigurados~~ intencionalmente por los adversarios del general Urquiza y del gobierno de la Confederación que éste presidió. Es necesario, pues, decir algunas palabras para contribuir a restablecer la verdad histórica. La frase pronunciada por el general Mitre en el Senado, en 1869, de que «detrás de la sanción legal del art. 6° hay un crimen y un espectro: el crimen, la catástrofe sangrienta de «El Pocito», el espectro el cadáver del doctor Aberastain», esta frase, decía, ha sido la síntesis de toda una leyenda repetida sin cansancio por los detractores del general Urquiza y del gobierno de la Confederación. Empeñados, por otra parte, en la impropia y vana tarea de hacer comenzar la organización nacional con el triunfo del general Mitre en 1861 sobre el vacilante gobierno del doctor Derqui, los historiadores que escriben *avec parti pris*, así como los constitucionalistas que de igual modo transcriben y glosan el citado pasaje de «El Redactor», omiten mencionar antecedentes de los referidos «sucesos de San Juan» que no sólo los explican sino que también colocan la responsabilidad por los mismos en quienes la merecen ante el juicio imparcial de la historia. He aquí esos antecedentes.

Habiendo comunicado al gobierno federal el Gobernador de San Juan don Manuel G. Gómez que el general Nazario Benavídez, comandante en jefe de la sección militar del oeste de la República, había sido preso y sometido a los jueces provinciales, por presumirsele autor de una conspiración contra el orden constitucional de aquella Provincia, el Vicepresidente de la Confederación, doctor del Carril, en ejercicio del P. E., dió un decreto el 14 de octubre de 1858, por el que se designaban en comisión al general Galán (ministro de guerra y marina) y al doctor Baldomero García, para que, «como agentes del gobierno nacional», ejercieran en San Juan toda la autoridad legal que



1690. Propusieron tres distintos proyectos de enmienda al texto del artículo 6°. Uno decía así «La Confederación Argentina garantiza a cada Provincia una forma republicana de gobierno y protegerá a cada una de ellas contra invasión; y a requisición de la Legislatura, o del ejecutivo cuando la Legislatura no pueda ser

determinan las instrucciones que se les expedirán y aconsejaren las circunstancias imprevistas (*Reg. Nac.*, ed. 1883; t. IV, n° 4643). La constitucionalidad de esta intervención no puede discutirse ante el texto vigente entonces, más arriba transcrito. Pero cuando la Comisión interventora llegó a San Juan, el general Benavidez había sido asesinado en su prisión. «No es Benavidez el que ha sido arrojado a la plaza por los balcones y arrastrado por la calle: es el caudillo», decía «El Nacional» (9 de noviembre), frase de Sarmiento que indica cómo se apreció aquél suceso por los que en Buenos Aires trabajaban para destruir el orden político y gubernamental que presidió Urquiza. (M. Ruiz Moreno, obra citada, t. III, p. 246).

Un nuevo decreto del ejecutivo nacional (11 de noviembre) agregó un miembro más a la comisión interventora: el Ministro del Interior, doctor Derqui. La Comisión interventora separó al Gobernador Gómez de su cargo, reemplazándolo por el coronel José A. Virasoro, quien fué posteriormente, cuando la intervención se retiró de la Provincia, elegido Gobernador propietario por la Legislatura, procedimiento que estaba establecido por la Constitución sanjuanina entonces vigente (art. 12, inc. 2° art. 22).

En ese momento comienzan a desarrollarse los luctuosos sucesos que dieron motivo a nueva intervención del gobierno federal en San Juan. El partido liberal de esta Provincia urdió una vasta conspiración contra el gobierno local, culminando en el asesinato del Gobernador Virasoro en su propia casa, el 16 de noviembre y en presencia de su esposa, por una banda de facinerosos. Cuando Virasoro fué herido tenía en brazos a un niño, detalle que realza aún más la ferocidad de los asesinos, que mataron también a un hermano de aquél (Pedro), al mayor Hayes, al comandante P. Viñas, a don Manuel R. Tristán, don Gregorio Iturbide y al mayor Rolin, enviado del general Peñaloza (Confr. M. Ruiz Moreno, *La Presidencia del doctor Santiago Derqui y la batalla de Pavón*, t. I, p. 157).

El Presidente de la Confederación, doctor Santiago Derqui, dió, en acuerdo de ministros, el 25 de noviembre de 1860, un decreto interviniendo en San Juan, y fundado, entre otras consideraciones, en «que no es posible sin grave responsabilidad dejar esta Provincia abandonada al pillaje, arbitrariedad y desenfreno desplegados en los sucesos del día 16»; y en «que es indispensable restablecer y garantizar la libertad del sufragio que ha de reparar y reemplazar oportunamente las autoridades constituidas extinguidas por el crimen más horrendo y alevoso». El decreto nombraba interventor al coronel don Juan Saa, Gobernador de San Luis, y secretario a don José Manuel Lafuente (*Reg. Nac.*, t. IV, n° 5289). Esta intervención fué arreglada directamente con el Gobernador de Buenos Aires, general Mitre, así como la elección de las personas que debían desempeñarla, para dar a aquél el Presidente Derqui una prueba concluyente de su imparcialidad y de su deseo de conciliación. También fueron nombrados los coroneles Paunero y Conesa, para el mando de las



convocada, contra violencia doméstica ». Otro proyecto estaba concebido en estos términos: « El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones, y a requisición de sus autoridades legítimas para restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición ». Finalmente, un tercer proyecto tenía esta redacción: « El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias con requisición de las legislaturas, y cuando éstas no puedan ser convocadas de los gobernadores de Provincia, al sólo efecto de restablecer el imperio de las instituciones perturbadas por la sedición; y sin requisición de parte y por su propio derecho en el caso de

fuerzas de la intervención en el caso de que el interventor movilizara la guardia nacional de San Luis y Mendoza, como que estaba facultado a hacerlo por el referido decreto. Los coroneles Paunero y Conesa renunciaron una vez llegados a Mendoza; y lo mismo hizo el secretario Lafuente.

El doctor Antonio Aberastain fué la cabeza dirigente de la revolución, o asonada mejor dicho, contra el Gobernador Virasoro, y después de los cruentos sucesos del 16 de noviembre, ya elegido Gobernador por una Legislatura constituida por los sublevados, lanzó un manifiesto declarando lícitos y necesarios tales sucesos y aprestóse militarmente para resistir la intervención. Cuando el Comisionado federal llegó a San Juan dió un decreto por el que asumió el gobierno de la Provincia e intimó disolverse a los revolucionarios; pero como esta orden fuera desobedecida, trabóse un combate con las fuerzas nacionales, en la «Rinconada del Pocito», el 11 de enero de 1861, siendo derrotadas las de Aberastain. Cayó éste prisionero y fué fusilado, por orden de un coronel Clavero, jefe de estado mayor, bajo cuya custodia estaba Aberastain.

Luego el interventor repuso la Legislatura que había sido depuesta por la sedición, ordenó el enjuiciamiento de los asesinos del Gobernador Virasoro y se retiró de la Provincia cuando fué elegido Gobernador propietario don Filomeno Valenzuela» (Confr. Matienzo, ob. y ed. cit., p. 260).

Tales fueron, fielmente relacionados, los «sucesos de San Juan», que tanto aprovecharon los enemigos del gobierno de la Confederación para combatirlo y desprestigiarlo, falseándolos deliberadamente con estos propósitos. La situación política de la Provincia de Buenos Aires, dimigida a la sazón por el general Mitre, de quien Sarmiento era ministro de gobierno, no sólo fomentó dichos sucesos sino que llegó hasta mirarlos oficialmente con simpatía, como lo compruénta el siguiente documento que transcribe el doctor Matienzo en su citada obra. Es una nota dirigida el 3 de enero de 1861 al Gobernador interino de San Juan, don Francisco T. Coll, y firmada por el general Mitre y por Sarmiento, como Gobernador y ministro, respectivamente, de la Provincia de Buenos Aires: « Los acontecimientos que han tenido lugar, ajenos completamente a este gobierno, no pueden dejar de serle muy satisfactorios en cuanto permiten a esa heroica Provincia entrar en condiciones constitucionales. Si hay incidentes que lamentar, cuya importancia no le es dado apreciar, no por eso es menos cierto que merced a ellos el pueblo ha recobrado su libertad encadenada ». (Ob. cit., p. 261).



que las autoridades constituídas hayan sido derribadas, al solo efecto de restablecerlas, o toda vez que la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior, o por una sedición que se extienda a más de una Provincia, haga indispensable el uso de esta prerrogativa ».

El número 2 de *El Redactor* nos hace saber que se consideró por la comisión revisora más conveniente la redacción propuesta según el segundo de los proyectos transcritos, la cual tendría, además, « la ventaja de darnos por garantía de orden futuro toda la jurisprudencia de la Constitución norteamericana que a él se refería. evitando, así, entrar en invenciones aventuradas », etc.

1691. El informe de la comisión, donde ésta condensa oficialmente la interpretación auténtica del texto constitucional enmendado, no puede ser omitido aquí, pero en la imposibilidad material de reproducirlo íntegramente, sólo transcribiré sus párrafos principales. « La intervención del poder general en las provincias, con requisición de parte o sin ella, es un deber o un derecho. En el primer caso es una obligación que deriva de la garantía de que habla el artículo 5° de la Constitución: « el gobierno federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones ». En el segundo caso es una facultad que el gobierno federal ejerce por derecho propio: 1° toda vez que una o más provincias falten a las estipulaciones del compromiso, como, por ejemplo, si alguna de ellas pretendiese establecer la forma monárquica o perpetuar el poder (violencia interior) contra los principios de la democracia, etc.; 2°, toda vez que la seguridad nacional así lo exija, como por ejemplo, invasión exterior o amago de ella, sedición extendida a más de una Provincia, hostilidad entre dos o más provincias. Así que, aun cuando esta facultad no está explícitamente declarada en la Constitución de los Estados Unidos, ella deriva implícitamente de la garantía y de la naturaleza misma del poder nacional, que es a la vez tutelar en lo que toca a los estados y árbitro en lo que es de su propia competencia... La comisión, redactando el artículo en términos más latos, se ha limitado a distinguir genéricamente en qué casos debe ejercerse el derecho de intervención y en cuáles está obligado el gobierno general a intervenir a requisición de la Provincia »³.

(3) *Convención Nacional de 1898 y antecedentes* (public. of. cit.), p. 1110. En la fórmula propuesta por la Comisión se puso « autoridades constituídas » en vez de « legítimas », como se proponía en el segundo proyecto; y se agregó: « para sostenerlas » al período final del texto.

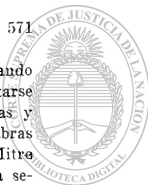


1692. La enmienda propuesta por la comisión examinadora fué discutida en la sesión que celebró la Convención provincial el 27 de abril de 1860. Es interesante conocer algunas incidencias del debate. Sarmiento habló el primero, en nombre de la comisión. Dijo que la reforma del artículo 6° había sido una de las que más dificultades ofrecieron, no porque no fuera por todos admitida la necesidad y la oportunidad de modificar el texto de 1853, sino porque era preciso cerrar la puerta a todas las aplicaciones torcidas que podían hacerse de él. «Reconocemos la necesidad de que el gobierno nacional preste a las provincias su auxilio contra las invasiones extranjeras, o contra la invasión de una Provincia sobre otra; reconocemos que está obligado a intervenir para custodiar las instituciones libres de esas provincias contra la violencia interior. Pero el *sin ella*, que es una mala redacción (en el texto de 1853) ha dejado lugar para poder interpretar ese artículo en una escala más extensa que aquella que fué la mente de los constituyentes, mucho más cuanto que no había antecedentes de ningún género».

✓ 1693. El convencional Elizalde opúsose a la fórmula propiciada por la comisión, inclinándose, por su parte, a la de la Constitución de Estados Unidos, cuya adopción creía más conveniente. No aceptaba que en el texto constitucional referente a esta materia se hablase de *intervención*. «Aquí deben emplearse — dijo — las palabras de la Constitución de los Estados Unidos, porque si no va a resultar que el gobierno nacional se va a creer con el derecho de intervenir aún en los casos en que no ha llegado el momento de la intervención. Intervenir no es lo mismo que proteger, porque la protección supone que se reclama apoyo, y que cuando el protegido tiene bastante fuerza no lo necesita... Yo creo, pues, que debemos aceptar lo que tiene la sanción del tiempo y de la experiencia, y borrar del artículo anterior lo que tiene relación con las garantías, porque está mal colocado». Y más adelante agregaba Elizalde, como previendo los hechos que después comprobarían la exactitud de sus afirmaciones: «Hasta donde dice (el artículo) *interviene*, está bien; pero debe ponerse en lugar de «*interviene*», garante, porque yo creo que si dejamos el artículo así peligra la forma de gobierno».

El convencional Alsina pensaba como Elizalde que debía aceptarse la redacción que tiene el texto correspondiente en la Constitución norteamericana.

En seguida cambiáronse algunas opiniones entre los citados convencionales y Vélez Sarsfield, Mármol y Mitre sobre la forma en



que el gobierno federal debería auxiliar a las provincias cuando ocurriera el caso de invasión; y, por último, cuando ya iba a votarse el artículo propuesto por la comisión, los convencionales Salas y Alsina insinuaron algunas dudas sobre el sentido de las palabras «autoridades constituidas», lo que dió motivo a que el señor Mitre (miembro de la comisión examinadora, como es sabido) dijera secamente por toda explicación: «Una cosa quiere decir constituido en autoridad y otra autoridad constituida».

A indicación del convencional Mármod se agregó al final: «o por invasión de otra Provincia». La enmienda fué aprobada por treinta votos contra diez y seis⁴. La convención nacional *ad hoc* del mismo año 1860 dió al texto reformado su sanción definitiva sin discusión.

1694. Interpretación del artículo 6º.—No tendrán ninguna utilidad para los fines de esta obra, puramente doctrinarios y científicos, una revista o crónica de las aplicaciones casi infinitas que se han hecho del artículo 6º. Ninguna luz, ningún rumbo para la interpretación del referido precepto constitucional, dentro de ese marco de lo puramente doctrinario y científico, podría encontrar el lector en el *mare magnum* que forman más de cien intervenciones del gobierno federal en las provincias desde que fué reformado en 1860 el artículo 6º hasta la fecha! La historia de muchas de esas intervenciones sería nada más que una relación estéril de conculcancias políticas y violaciones constitucionales cometidas por algunos presidentes de la República, que apelaron al recurso extremo del artículo 6º para cimentar más expeditivamente su exclusivo predominio, avasallando sin escrúpulos la autonomía de las provincias y hacerlas servir a sus desmedidas ambiciones personales. No debo, pues, en esta obra detenerme a analizar los numerosísimos casos en que el artículo se ha aplicado, porque semejante tarea sería completamente estéril y fatigosa. Más útil, fuera de duda, es explicar al lector la verdadera doctrina del texto constitucional, como voy a hacerlo en seguida.

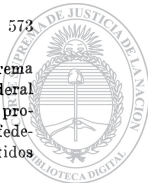
1695. Una simple lectura del artículo 6º revela que la intervención federal en las provincias puede asumir dos caracteres o variedades típicas: una es la intervención que llamaré *reconstructiva*, y otra es la que llamaré *ejecutiva*. La primera tiene lugar cuando está subvertida la forma republicana de gobierno y es ne-

(4) Public. of. cit., ps. 888-895.



cesario que el poder federal lleve su acción suprema a tal o cual Provincia donde aquello sucede para restablecer y garantizar dicha forma de gobierno. La segunda tiene lugar cuando ocurre alguno de los otros casos previstos por el artículo, invasión exterior, derrocamiento de las autoridades constituídas por sedición o invasión de otra Provincia, en los cuales casos el poder federal debe cumplir los mandatos de la Constitución que lo obligan a proceder en el sentido que ellos determinan: repeler la invasión exterior o, a requisición de aquellas autoridades provinciales, sostenerlas o restablecerlas. La diferencia que hay entre estas dos especies de intervenciones federales, deducida del espíritu y de la letra del texto constitucional, es muy importante y tiene notable interés práctico. Desde luego, una intervención *reconstructiva* (una intervención de esas que vulgarmente se dicen «amplias», porque así se quiere expresar el completo sometimiento de la Provincia intervenida al poder federal), es la más extraordinaria y grave medida que puede tomar el gobierno de la Nación cuando las instituciones provinciales están hondamente desnaturalizadas y corrompidas y no hay manera alguna, dentro del juego regular de ellas mismas, para normalizarlas y restaurar su funcionamiento regular. La acción tuitiva del gobierno de la Nación es en tal caso imperiosamente reclamada por circunstancias excepcionales, que ponen en serio peligro o en visible descrédito a la forma republicana de gobierno que exige a las provincias la Constitución federal. Una intervención reconstructiva, por consiguiente, debe ser motivada sólo por circunstancias que realmente sean así, extraordinarias y graves, y no por transitorias y leves complicaciones en la vida institucional y política de las provincias, cuyos correctivos pueden hallarse dentro de sí mismas. Como dice un eminente constitucionalista brasileño antes citado, la regla es que el gobierno federal no debe intervenir en los estados autónomos⁵. La intervención del poder central es, en nuestro régimen político, la excepción que sufre esa regla por las causas previstas en el texto constitucional, como lo expresa claramente el artículo 105, al decir que las provincias «se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores y legisladores y demás funcionarios de Provincia *sin intervención del gobierno federal*». No podía ser de otro modo en un Estado federal cuya base ha sido y es la *autonomía* preexistente de las provincias, conservada por ellas sin más limitaciones que las

(5) Carlos Maximiliano, ob. cit.



provenientes de la naturaleza y de los fines de nuestra ley suprema (arts. 105, 5° y 106). Porque si la regla fuera que el poder federal puede intervenir sin mayores motivos y frecuentemente en las provincias, las fórmulas constitucionales que consagran nuestro federalismo serían groseras mistificaciones y aún ridículos desmentidos a los propósitos que presidieron nuestra organización nacional.

1696. Veamos ahora cuál o cuáles son los poderes del gobierno federal que están autorizados por la Constitución para disponer una intervención en las provincias. Esta es, sin duda alguna, la cuestión más interesante que se presenta para el intérprete que busca desentrañar de los textos la verdadera doctrina y para el hombre de gobierno que la aplica prácticamente.

Prescindamos deliberadamente de lo que se ha dicho al respecto en numerosos debates parlamentarios con criterio puramente político, bajo la ofuscación que engendran los intereses de partido; prescindamos también de los que algunos llaman « precedentes » o « casos », con los que se quiere a veces cohonestar tal o cual interpretación, generalmente arbitraria, y deduzcamos de los textos mismos y de su necesaria concordancia — porque ellos integran armónicamente todo un sistema político — las conclusiones mejor fundamentadas y más legítimas.

El artículo 6° dice que es *el gobierno federal* quien interviene en las provincias cuando ocurre alguno de los cuatro casos que mencionan. Ahora bien; el gobierno federal es una entidad formada por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, cuyas respectivas atribuciones están enumeradas en la Constitución (arts. 67, ~~96~~ y 100). Parecería, pues, que está así delegada a los tres poderes conjuntamente la facultad de intervenir en las provincias, pero una correcta interpretación comprueba que el poder judicial está excluido, como lo ha declarado la Corte Suprema en diversas sentencias que más adelante citaré. Quedan, por consiguiente, los llamados *poderes políticos* del gobierno federal, vale decir, el legislativo y el ejecutivo; y un último análisis pone en evidencia que la mencionada facultad de intervenir reside esencialmente en el Congreso. Paso a demostrarlo en seguida.

1697. Tal vez sea ofender al buen criterio del lector insistir en que el poder ejecutivo no es « gobierno federal », en el sentido que da a esta expresión el texto que comentamos. Así como el poder ejecutivo no es « gobierno federal » en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 25 y 27 de la Constitución, no hay razón alguna para atribuirle semejante acción extraordinaria cuando se interpreta el artículo 6°.



A nadie se le ha ocurrido que incumba al Presidente sólo la obligación de «sostener el culto católico-apostólico-romano» (art. 2°); o que únicamente se refiera a aquél el artículo 3° que hace obligatoria la residencia del gobierno federal en la ciudad capital; o que el funcionario en quien reside el poder ejecutivo sea el gobierno federal que «provee a los gastos de la Nación con los fondos del tesoro nacional» enunciados en el artículo 4°; o que sea él sólo el poder encargado de garantizar a las provincias «el uso y goce de sus instituciones» (art. 5°); o que el deber de «fomentar la inmigración europea, y no restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra», etc. (art. 25) no sea relativo más que al Presidente; o que, en fin, el deber de «afianzar las 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. 27) no corresponda más que al poder ejecutivo.

¿Cómo puede ser lícito, entonces, leer *poder ejecutivo* donde el artículo 6° dice «gobierno federal»? ¿Cómo puede ser correcto, constitucional, poner en manos del Presidente de la República la facultad limitada de intervenir, delegada por la Constitución al «gobierno federal»? ¿Cómo puede justificarse al primer magistrado de la Nación que usurpa esa facultad a todo el «gobierno federal»? ¿Cómo puede sostenerse la constitucionalidad de una intervención que ha sido decretada por el Presidente negándole al Congreso, aún en presencia del mismo, su participación esencial y necesaria para la adopción de tal medida trascendental? — He aquí cuatro preguntas a las que no han podido contestar jamás satisfactoriamente, en el terreno de la interpretación leal y justa de nuestra ley suprema, los que han sostenido — ¡lamentable pretensión! — que el Presidente de la República puede ejercer aún el más amplio poder de intervenir en las provincias durante el receso del cuerpo legislativo.

1698. Este poder reside esencialmente en el Congreso y es principalmente legislativo. — El Congreso ha recibido de la Constitución, como depositario exclusivo, el gran lote de poderes que ella ha delegado genéricamente *al gobierno federal*, como lo hace ver con toda claridad el inciso 28 del artículo 67, que dice así: «Corresponde al Congreso... *Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antece-*



dentes ⁶ y todos los otros concedidos por la presente Constitución AL GOBIERNO de la Nación Argentina». ¡Todos los otros poderes concedidos al gobierno federal, inclusive el poder de intervenir en las provincias! ¡Y por qué no había de estar incluido este poder, uno de los más graves que pueda darse al gobierno central en toda organización federativa, puesto que su ejercicio comporta nada menos que la suspensión temporaria de la autonomía provincial, base esencialísima de aquélla? No es preciso abundar en extensas demostraciones tendientes a fundamentar la competencia del Congreso para ejercer el poder de intervención en las provincias. Basta observar que aquel cuerpo es la representación genuina de la soberanía; y siendo el senado órgano auténtico de las autonomías constituyentes de la unión nacional y la cámara de diputados la expresión directa de la voluntad popular, ningún departamento del gobierno federal puede estar mejor capacitado que el Congreso para determinar cuándo ha llegado el caso de hacer efectiva la facultad a que se refiere el artículo 6º de la Constitución.

Demás estaría decir que cuando afirmo que el poder de intervenir en las provincias es un poder esencialmente legislativo y que, por lo tanto, corresponde ejercerlo al Congreso, no pretendo excluir la participación activa del ejecutivo, sino que me refiero a ella también. El ejecutivo es parte integrante de la Legislatura — según el clásico y aceptado concepto de Blakstone — y el ejercicio de una facultad o poder legislativo implica obviamente la coparticipación del Presidente, ya cuando interviene con su iniciativa en la formación de la ley, ya cuando concurre a la discusión, ya cuando hace uso del veto.

1699. Por lo demás, la importancia práctica que tiene la doctrina de que la facultad de intervenir en las provincias es esencialmente legislativa consiste en que el Presidente no puede ejercerla sin autorización de la ley, salvo en los urgentes y pocos casos de repeler una invasión exterior o sostener o restablecer autoridades provinciales constituídas, durante el receso parlamentario y bajo las condiciones que explicaré en el párrafo subsiguiente.

Concordando, pues, este artículo con el inciso 28 del artículo 67, surge nítida, evidente e inconfundible la jurisdicción primordial del Congreso en esta materia, y pienso que solamente puede haber sido negada por el apasionamiento que engendran en el corazón humano las luchas y los intereses de orden político. La doctrina

(6) Los del mismo art. 67.



que sustento, desentrañada, como se ve, de los mismos textos constitucionales, tiene apoyo también en los afamados autores que cité en el capítulo anterior, en la jurisprudencia norteamericana, en la Constitución suiza y, finalmente, en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema.

1700. Jurisprudencia de la Corte Suprema. — Con motivo de haber estallado un movimiento revolucionario en la Provincia de Santa Fe, en 1893, cuya inmediata consecuencia fué el derrocamiento del gobierno local existente a la sazón y la creación de uno provisorio presidido por don Mariano Candiotti, el Congreso sancionó la intervención federal, que el poder ejecutivo confió al doctor Baldomero Llerena. El doctor Joaquín M. Cullen, en representación del gobierno provisorio de Santa Fe, presentóse ante la Corte Suprema cuestionando la constitucionalidad de la ley que había autorizado la intervención, so pretexto de que, en opinión del demandante, habíanse violado las formas y requisitos establecidos por el código fundamental sobre procedimiento parlamentario. Pedía el demandante, por lo tanto, que la Corte declarara la inconstitucionalidad de dicha ley y a la vez la responsabilidad del interventor por todos los daños y perjuicios provenientes de la ejecución de aquélla, y concluía reclamando que fuera restablecida la situación creada en la Provincia antes de efectuada la referida intervención. Tal era el caso ⁷.

El procurador general de la Nación, doctor Sabiniano Kier, en un extenso e interesante dictamen, opinó que no procedía la jurisdicción originaria de la Corte Suprema en este caso, debiéndose desestimar, consecuentemente, la protesta elevada por los miembros de la junta revolucionaria de Santa Fe. Es conveniente transcribir aquí siquiera aquellos párrafos del dictamen del procurador general que contienen principios y doctrinas constitucionales que no deben olvidarse. «Una revolución — decía — puede proclamar los más grandes ideales; puede llegar a realizarlos también. Pero, mientras proceda sólo de hecho, aún con el esfuerzo de sus armas, aún con el prestigio de sus victorias, dentro de la Constitución no es más que un hecho sin consecuencias inmediatas, en cuanto al régimen constitutivo del gobierno republicano. La base ineludible de este gobierno está en la elección, porque la elección, por una ficción de derecho aproximada en cuanto es posible a la verdad, es

(7) C. S. N., t. 53, ps. 420-435.



la expresión de la voluntad popular, y para que esa expresión de la voluntad popular pueda constituir poderes representativos de la Provincia o Estado es indispensable que resulte demostrada por el voto libre de la mayoría... « Por ello opino que el gobierno de hecho, surgido de la revolución de Santa Fe, carece de la representación invocada, y no puede, por lo tanto, constituir a la Provincia parte legítima para provocar el ejercicio de la jurisdicción de V. E. ». Y más adelante, refiriéndose a la pretensión de la demanda de que la Corte declarase la inconstitucionalidad de la ley de intervención, el procurador general agregaba: « Si el poder judicial pudiera, prescindiendo de las limitaciones al caso en causa civil, entrar al examen de las leyes bajo su aspecto político, podría también estudiar el origen y formación de los otros poderes y sus procedimientos internos, respecto al modo y forma de la sanción de las leyes, lo que es contrario a la independencia de los poderes coordinados. La Constitución y las leyes de competencia sólo le atribuyen (al P. J.) facultad para declarar si la ley, tal cual ha sido promulgada, se opone a alguna cláusula o privilegio de la Constitución ».

1701. He aquí, ahora, los párrafos fundamentales de la sentencia pronunciada por la Corte Suprema: « La parte demandante reconoce explícitamente en el Congreso la facultad constitucional de sancionar leyes de intervención en las provincias, lo cual lleva implícito el reconocimiento en el poder ejecutivo del deber de ejecutar esas leyes, quedando, por lo tanto, legitimada la investidura legal del interventor que representa la autoridad del Presidente de la República en nombre de la ley... « La objeción, por consiguiente, se hace a la forma de la sanción, no a la materia de la ley misma, que reconoce ser, en tesis general, atribución del poder legislativo el dictarla. *La intervención nacional en las provincias, en todos los casos en que la Constitución la permite o prescribe, es, como queda dicho, un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación; y así está reconocido en nuestros numerosos precedentes al respecto, sin contestación ni oposición de ningún género: todos los casos de intervención en las provincias han sido resueltos y ejecutados por el poder político, esto es, por el Congreso y el poder ejecutivo, sin ninguna participación del poder judicial. Los precedentes de los Estados Unidos están en un todo conformes con esta doctrina constante de sus gobiernos, establecida por las decisiones de sus tribunales y enseñada por los comentaristas de su Constitución* ». Apóyase en seguida la sentencia que transcribo en la jurisprudencia de la



Corte Suprema norteamericana, citada en el capítulo anterior (*Luther v. Borden* y *Texas v. White*), y adopta sus conclusiones, en cuanto a determinar dónde reside originariamente el poder de intervenir en los Estados. Y continúa: « Si, como queda demostrado, la materia, es decir, la intervención, es del resorte de los poderes políticos, y sus decisiones al respecto no pueden ser controvertidas por el departamento judicial, no pueden contestarse las facultades de aquéllos para decidir tanto sobre el fondo como sobre la forma de sus deliberaciones, así cuando se dicta la ley como cuando se resuelve todo asunto comprendido en sus atribuciones constitucionales. Es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los poderes que forman el gobierno de la Nación aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejerce las facultades que ella les confiere respectivamente ».

1702. En disidencia con la opinión de la mayoría pronuncióse el ministro de la Corte doctor Luis V. Varela, sosteniendo la competencia de este alto tribunal federal para avocarse el estudio y la decisión de la demanda de inconstitucionalidad. La disidencia del doctor Varela es una interesante pieza jurídica que los estudiosos deben leer. Años más tarde el doctor Varela reconoció públicamente, en una de sus obras sobre derecho constitucional, que su punto de vista al disentir con la Corte en 1893 había sido equivocado, diciendo que « habría peligro para las instituciones si se reconociese en el poder judicial la facultad de declarar sin valor y sin efecto legal los actos políticos que produzcan la Legislatura y el poder ejecutivo »⁸.

Esta jurisprudencia que acabo de citar fué muy luego confirmada en el caso promovido por el doctor Eleodoro Lobos contra el interventor federal en San Luis, doctor Daniel J. Donovan, en el mismo año⁹.

La doctrina constitucional de la Corte Suprema en las dos sentencias citadas puede sintetizarse, pues, de esta manera: la facultad de intervenir en las provincias, legislada en el artículo 6°, es eminentemente política en su naturaleza, y su ejercicio, por lo tanto, corresponde a los dos poderes políticos del gobierno federal; esto es, al Congreso, y al poder ejecutivo. De lo cual se deduce obviamente que debe haber una ley que autorice la intervención, porque en nuestro sistema constitucional la ley es la expresión concreta de

(8) Véase su *Plan de Reforma a la Constitución de Buenos Aires*, t. I, p. 109 y nota 2 a la p. 321 del mismo volumen.

(9) C. S. N., t. 54, p. 181.



la concordancia de voluntades entre aquellos dos poderes. Este es el sentido verdadero de la jurisprudencia.

1703. En el caso Orfila, resuelto por la Corte en abril 12 de 1929, el alto tribunal de justicia adoptó ya sin reserva alguna la doctrina que vengo desarrollando. No puede caber duda, desde entonces, que en nuestra jurisprudencia se ha abierto camino con toda nitidez la tesis que la Corte Suprema de Estados Unidos ha mantenido siempre firmemente a partir del caso de *Luther versus Borden*, en el sentido de que la facultad de determinar si un Estado tiene o no forma republicana de gobierno corresponde al Congreso exclusivamente.

« Este poder de intervenir en el territorio de las provincias — dice nuestra Corte en el caso Orfila ¹⁰ — ha sido implícitamente conferido al Congreso. Es a este a quien le corresponde decidir qué género de gobierno es el establecido en el Estado, si es republicano o no, según las normas de la Constitución, si está asegurada o bastardeada la administración de justicia, si existe régimen municipal, si se imparte la educación primaria, para enunciar todas las condiciones generales y especiales expresadas en el artículo 5º... El poder conferido al gobierno de la Nación por los artículos 5º y 6º — agrega la Corte más adelante — presupone la posesión de todos los medios necesarios y propios para llevarlo a ejecución de acuerdo con la regla del artículo 67, inciso 28 y de la jurisprudencia que lo ha interpretado. Esta Corte ha declarado, en efecto, que para poner en ejercicio un poder conferido por la Constitución a cualquiera de los órganos del gobierno nacional es indispensable admitir que éste se encuentra autorizado a elegir los medios que a su juicio fuesen los más convenientes para el desempeño de aquéllos, siempre que no fuesen incompatibles con alguna de las limitaciones impuestas por la misma Constitución. Por eso en el último apartado del artículo 67 faculta al Congreso para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes enumerados en los incisos precedentes y todos los otros concedidos por la Constitución al gobierno nacional. Fallos, tomo 139, pág. 259, entre otros » ^{10 bis}.

(10) C. S. N., t. 154, págs. 197 a 208.

(10 bis) He hecho la crítica de la sentencia de la Corte que acabo de citar, en lo referente a la caducidad del poder judicial de las provincias intervinientes, en mi conferencia sobre *Las bases necesarias y permanentes de la Constitución*, leída en la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires,

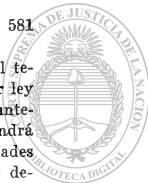


1704. Reglamentación legal del artículo 6°.— Pero ni la Constitución ni la jurisprudencia — al referirse a la autorización legal para que sea lícito el ejercicio del poder de intervención en las provincias (Const., art. 67, inc. 28 y sentencias citadas) — han tenido en mira que se dicte una ley especial para cada caso y para cada una de las emergencias que prevé el artículo 6°. No hay duda de que la ley especial es siempre necesaria cuando ocurre el caso de una intervención de las que he llamado *reconstructivas*, para garantizar la forma republicana de gobierno en tal o cual Provincia, porque no se trata simplemente de ejecutar mandatos de la Constitución definidos claramente por ella misma (repeler una invasión exterior, sostener o restablecer autoridades constituidas), sino de devolver a esa Provincia « el goce y ejercicio de sus instituciones », afianzadas por « el gobierno federal » (art. 5°). La restauración de la forma republicana de gobierno o la garantía de las instituciones en esta o aquella Provincia, así como tiene sus especiales características, sus especiales antecedentes y sus especiales exigencias, lógicamente debe depender de una ley especial, para que la acción del poder federal esté encuadrada dentro de la más estricta aplicación de la verdad constitucional y lo arbitrario no sea la regla que solucione tan grave cuestión.

Otra cosa es en los demás casos que contempla el artículo 6°, en los de las intervenciones que he llamado *ejecutivas*... Para estos casos lo que la Constitución ha querido es una *ley general* a fin de facilitar la efectividad de los mandatos que impone al gobierno federal. Así lo han entendido en Estados Unidos el Congreso, al sancionar la ley de 1795, y la jurisprudencia citada en el capítulo anterior; así también lo entendió Sarmiento entre nosotros, cuando desde la presidencia de la República expuso su opinión al respecto.

1705. El Congreso de 1869, empeñado en *áspera* lucha con el Presidente, sancionó los siguientes proyectos de ley: « Art. 1° Queda autorizado el poder ejecutivo para hacer los gastos necesarios y movilizar las milicias al objeto de hacer cumplir las leyes del Congreso, sofocar la guerra civil entre dos o más provincias y repeler las invasiones exteriores. Art. 2° En la primera oportunidad el poder ejecutivo dará cuenta al Congreso de las medidas que tomará en virtud del artículo anterior » (agosto 24). « Art. 1° Mientras

y publicada en folleto con ese título (1929). Para evitar transcripciones, remito al lector a ese trabajo mío, que ha de considerarse, en este punto, como complemento esencial de las explicaciones que doy en el texto.



se dicte la ley general sobre la materia, toda intervención en el territorio de las provincias deberá ser previamente autorizada por ley especial. Art. 2º Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, durante el receso del Congreso, el poder ejecutivo intervendrá en el territorio de las provincias, a requisición de las autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia. Art. 3º Queda autorizado el poder ejecutivo para movilizar las milicias y hacer los gastos necesarios, en los casos del artículo precedente. Art. 4º Dentro de los diez días siguientes a la apertura del Congreso, el poder ejecutivo someterá a su aprobación todas las medidas tomadas en virtud de los dos artículos anteriores » (agosto 25).

1706. En nombre de la comisión de negocios constitucionales de la cámara de diputados, el señor C. Keen expuso los fundamentos de estos proyectos de ley, en la sesión del 6 de agosto del referido año: «... Hasta ahora, dijo, los poderes públicos han marchado sin rumbo, sin conciencia verdadera de sus derechos y deberes, sin reglas fijas a qué ajustar su conducta y obedeciendo más bien a las caprichosas influencias del sentimiento y del juicio propios. Una ley que suprima lo arbitrario, que fije la manera de proceder en materia tan delicada, viniendo a responder a una necesidad palpitante, está lejos de merecer la tacha de inoportuna. Siempre es oportuno resolver cuestiones en que están envueltos derechos preciosos... Los proyectos que se han sometido a la aprobación de las cámaras — agregó — se tocan en algunos puntos con la jurisprudencia establecida en los Estados Unidos. Tanto por aquellos como por la ley de 1795 no se menciona la forma republicana de gobierno, lo que significa que la ley no ha querido dejar nunca al arbitrio de uno sólo de los poderes la intervención para garantizar la forma republicana de gobierno, buscando, sin duda, con ésto, una garantía más de acierto, y confiando en el juicio previo de los dos poderes más que en el de uno solo... Se ve, pues — afirmaba el diputado Keen — que ni por los hechos ni por las leyes, ni por la opinión de los autores, en los Estados Unidos se supone que el poder ejecutivo esté investido de la facultad de intervenir para garantizar la forma republicana de gobierno ».

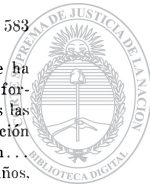
Citaba oportunamente el diputado Keen en su discurso — que es una excelente exposición de la materia, aunque de él no haya ninguna referencia en los libros más usuales de derecho constitucional argentino — citaba oportunamente, decía, los párrafos salientes del mensaje del Presidente Tyler al Congreso norteameri-



cano sobre la cuestión de Rhode Island, ya examinada en el capítulo precedente: «... Con igual fuerza — dijo entonces el Presidente Tyler — *resisto la idea de que es de la competencia del poder ejecutivo decidir en controversias de la naturaleza de la que existía en Rhode Island, de qué lado está la mayoría del pueblo, o respecto de la extensión de los derechos de una mayoría meramente numérica. Asumir, por parte del ejecutivo, semejante poder, sería asumir un poder del carácter más peligroso.* Bajo tal supuesto los Estados de esta Unión no tendrían seguridad para su paz y tranquilidad, y podrían ser convertidos en el mero instrumento de la voluntad del ejecutivo. Movido por propósitos egoístas podría convertirse en el gran agitador, fomentando ataques a las constituciones de los Estados y declarando que la mayoría de hoy es la minoría de mañana; y vice-versa, que la minoría es la mayoría ante cuyos decretos puede subvertirse el orden de cosas establecido. La revolución, las conmociones civiles y el derramamiento de sangre serían las consecuencias inevitables. *La cláusula establecida en la Constitución para la seguridad de los Estados se volvería así el instrumento de su propia destrucción. El Presidente sería, en el hecho, el gran hacedor de constituciones para los Estados, y todo el poder estaría reasumido en sus manos* » ¹¹.

1707. Pendientes de la sanción legislativa los mencionados proyectos de 1869, el Presidente Sarmiento sometió, por su parte, a la consideración del Congreso la conveniencia de adoptar la ley norteamericana de 1795: « De este modo — decía el Presidente en el mensaje respectivo — se alejan sistemáticamente las discusiones teóricas, y el proyecto sometido no es más que una iniciación para

(11) Parecería que estos párrafos del citado mensaje presidencial hubiesen sido escritos para las « intervenciones amplias » o « reparadoras » que el presidente Irigoyen decretó sistemáticamente desde su ascensión al poder, en 1916, para transformar radicalmente las situaciones políticas de las provincias y hacerlas servir así a sus designios personales. El reiterado afán del señor Irigoyen en prescindir de la colaboración y fiscalización del Congreso en esta grave materia de las intervenciones federales, es la mejor prueba de que no buscaba sino imponer en las provincias su propia voluntad para perpetuar su influencia política. Por ésto, « la cláusula establecida en la Constitución para la seguridad de los estados se ha vuelto así en el instrumento de su propia destrucción », tal como lo advertía el Presidente Tyler en el mensaje mencionado. Lo que en Estados Unidos fué mero temor de un Presidente que se rehusaba a usurpar poderes al Congreso, en nuestro país ha sido « la realidad tangible » de un ególatra arbitrario que se distinguió por su afán de usurpar poderes al cuerpo legislativo nacional.



que aprovechemos la sabiduría y los ejemplos de la Nación que ha sido la primera en realizar con un éxito tan prodigioso nuestra forma de gobierno, consignando como una de sus bases primordiales las garantías mencionadas en el artículo 6° de nuestra Constitución para cada uno de los Estados o provincias que componen la Unión. . . Así, esta ley cuenta en su abono la sanción de setenta y cinco años, siendo de notarse que ninguno de los treinta y ocho congresos que sucedieron al que la dictó haya intentado variación alguna respecto de sus disposiciones fundamentales. . . La jurisprudencia norteamericana se halla basada en esta parte sobre la ley de 1795, de suerte que si adoptamos nosotros un sistema opuesto, habríamos perdido esta guía tan segura en nuestra marcha, para entregarnos sin reglas fijas a lo arbitrario en las ideas, que no tarda en traer tras de sí, como consecuencia inevitable, la arbitrariedad de los hechos que se quiere precisamente evitar » (mensaje del 30 de julio de 1869).

1708. No obstante este mensaje del ejecutivo, donde Sarmiento manifestaba su disidencia con la opinión prevaleciente en las cámaras — lo que hacía entrever la posibilidad de un veto presidencial — el Congreso aprobó los dos proyectos antes transcriptos. Comunicados al Presidente, el veto no se hizo esperar. El 2 de septiembre Sarmiento envió un extenso mensaje al Congreso, oponiéndose a la sanción de aquéllos. Entre otras observaciones el Presidente hacía éstas, que creo conveniente transcribir: « Una ley en cada caso, en presencia del hecho mismo y con calidad de no proveer a nuevas emergencias, expondría no sólo al legislador a quitar a la ley su carácter esencial de universal, sino que destruiría hasta la noción del derecho y de la justicia en los mismos que la obedecen. Una ley especial es la negación de principios reconocidos, de derechos preexistentes, de obligaciones aceptadas. Consignar en el texto mismo de la ley que no habrá ley conocida antes de ocurrir el hecho a que ha de aplicarse ¿no es negar la existencia de principios, derechos y deberes y exponerse el Congreso mismo a encontrarse sorprendido en presencia de lo arbitrario? » Y refiriéndose al sentido práctico del artículo 6° respecto de la requisición de las autoridades provinciales constituidas, cuando su estabilidad es amenazada o destruída, Sarmiento agregaba en su mensaje: « Si las autoridades constituidas fuesen derrocadas o amenazadas por la sedición o invasión, el poder material de la Nación, cuando sea requerido, tendrá el *imperioso deber* de restablecerlas o sostenerlas. Este es un simple *vinculum fæderis* entre el gobierno federal y el gobierno provincial. La requisición es la forma del derecho que la



Constitución ha dado a cada Provincia, de mantener sus autoridades constituidas, y ella impone al poder federal el deber de acudir en su protección... La Constitución no admite la insurrección ni permite la guerra intestina: la insurrección y la guerra intestina son la materia del artículo 6º. La guerra o la insurrección existen en una Provincia cuando la requisición se hace: ¿la ley especial va a discutirse mientras la insurrección se consolida, o la guerra extiende sus estragos, acaso fuera de los límites de la Provincia? Jamás en Constitución alguna se ha admitido la existencia de la guerra o la insurrección hasta que venga una disposición legal especial para reprimirlas ».

1709. Como acaba de verse, Sarmiento no cuestionaba al Congreso el derecho de este poder para autorizar las intervenciones tendientes a restablecer la forma republicana de gobierno en las provincias, esto es, para determinar si en una Provincia dada existe o no esa forma de gobierno. Así se deduce no sólo de los términos en que estaba concebido su citado mensaje, sino también del hecho de que proponía la adopción de la ley norteamericana de 1795 y de la jurisprudencia respectiva, según las cuales el Congreso de Estados Unidos se ha reservado el ejercicio exclusivo de aquella facultad tan importante. Lo que en realidad pedía Sarmiento al Congreso en su mensaje de 1869, era que le dejase las manos libres para luchar contra el desorden y la anarquía que imperaban en muchas provincias, obstaculizando seriamente el afianzamiento de las instituciones y la consolidación de la paz interior. Estaba en lo cierto, por lo demás, cuando reclamaba esa libertad de acción para cumplir expeditivamente, *ejecutivamente*, los mandatos expresos de la Constitución nacional, y por eso consideraba ser una obligación, *un deber del poder federal* el sostenimiento o el restablecimiento de las autoridades provinciales constituidas y reconocidas. Su devoción a los principios y a la jurisprudencia norteamericanos prueba mejor que nada la rectitud de su criterio constitucional al vetar los proyectos de ley antes mencionados. Finalmente, conviene insistir en que Sarmiento no pretendió arrebatar al Congreso, con su mensaje de 1869, la facultad *esencialmente legislativa* de reglamentar las intervenciones federales en las provincias, y mucho menos el derecho de aquél para establecer cuándo una Provincia tiene o no forma republicana de gobierno.

El veto presidencial hizo fracasar la sanción de los dos proyectos de ley. De los muchos que posteriormente se han presentado hablaré en párrafo aparte. Veamos ahora cómo debe ejercerse la



facultad de intervenir en las provincias en defecto de una ley general reglamentaria.

1710. La intervención durante el receso parlamentario ¹².

Negar al Congreso la facultad primordial y originaria de poner en función la garantía federal a las provincias mediante la intervención, o pretender escamoteársela con deleznablez sofismas para que el Presidente la ejerza a su arbitrio y cuando mejor le acomode, es destruir toda la estructura y el sistema de la Constitución, del cual es la intervención una pieza maestra o resorte principalísimo; es ignorar completamente la técnica jurídica que los autores de aquella adoptaron para revelar y sancionar sus propósitos auténticos; es, además, desconocer el valor práctico que tienen la jurisprudencia y la doctrina de los más eminente autores. La facultad o poder está delegado, como ya se ha visto, al *gobierno federal* por el artículo 6º, para los casos que prevé. ¿Quién se atrevería a sostener que el Presidente es «el gobierno federal»? Si no lo es, no puede arrogarse el ejercicio de dicha facultad o poder, por sí sólo, puesto que si lo hiciera agregaría una atribución más, y de tanta magnitud, a las que la Constitución le confiere taxativamente en el artículo 86. *Ninguno de los veintidós incisos de este artículo autoriza al Presidente para decretar intervenciones discrecionalmente, menos aún para hacerlo sin requisición de las autoridades constituidas de las provincias.* En defecto de una ley reglamentaria del precepto constitucional, careciendo de una ley orgánica como la norteamericana de 1795, razonablemente puede sostenerse que el Presidente debe acordar una intervención federal requerida por autoridades provinciales constituidas durante el receso parlamentario, para apoyarlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia; pero con la condición ineludible de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias si el caso derivara hacia un conflicto de poderes que pueda afectar la forma republicana de gobierno o el imperio de las instituciones provinciales, cuyo «goce y ejercicio» garantiza «el gobierno federal» (art. 5º). Podría asimismo cohonestarse la acción ejecutiva, rápida y desembarazada, en el caso de ataque o invasión exterior, con la suprema necesidad de asegurar la defensa nacional, la integridad de la so-

(12) Traté *in extenso* este punto en una de mis colaboraciones para *La Prensa* (13 de marzo de 1921) que reproduzco aquí en lo substancial. Véase *Por la Libertad y el Derecho*, del autor, págs. 182 y siguientes.



beranía y de sus derechos sagrados. Así lo ha entendido la ley norteamericana citada.

1711. Estas conclusiones fluyen obviamente de los términos usados por los constituyentes en el artículo 6°. Adviértese, efectivamente, como ya lo he dicho más arriba, que las intervenciones pueden ser clasificadas en dos grandes series: 1ª, *intervenciones re-constructivas de la forma republicana de gobierno*; 2ª, *intervenciones ejecutivas de mandatos expresos de la Constitución*. La exclusividad del poder del Congreso para autorizar las intervenciones correspondientes a la primera de estas series queda demostrada. La facultad originaria para autorizar las de la segunda serie no puede ser puesta en duda. Porque si bien la facultad de intervenir está delegada al gobierno federal, pertenece al Congreso el poder de «hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes (del Congreso) y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina (art. 67, inc. 28), como ya se ha comprobado. Una ley que autoriza la intervención en particular, o la ley orgánica y reglamentaria que provee para todos los casos (como la americana de 1795), son medios (*poderes implícitos*) de poner en ejercicio el poder constitucional de que aquí tratamos.

Pero se argüirá que si ocurre durante el receso parlamentario un caso que exija urgentemente la intervención federal, en tal o cual Provincia, no es posible ni es cuerdo que el ejecutivo lo contemple impávido y se abstenga de proceder por prurito de no usurpar los fueros y derechos del poder legislativo. Con este socorrido argumento se ha querido justificar la peligrosísima tesis de que el Presidente de la República, en el receso de las cámaras, encarna y asume los poderes genéricamente otorgados por la Constitución al «gobierno federal», la facultad de intervenir en las provincias, desde luego. No podrá citarse una sola palabra de la ley suprema donde se autorice en algún sentido al Presidente para ello. Cuando la Constitución ha querido que, por motivos especiales, el Presidente pueda ejercer en el receso del cuerpo legislativo determinados poderes que no corresponden al primero privativamente, lo ha dicho con toda claridad, lo ha autorizado de manera expresa, como ocurre cuando se trata del nombramiento de ciertos funcionarios de la administración para los que se requiere el acuerdo del senado (art. 86, inc. 22).

1712. El Presidente de la República, si es respetuoso de la Constitución y de los deberes que ella le impone, estará obligado a



convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, llegado el momento de poner en ejercicio uno de los poderes delegados genéricamente al gobierno federal, porque, sin duda alguna, se tratará de « un grave interés de orden o de progreso », según las propias palabras del inciso 12 del artículo 86. Habrá entonces « gobierno federal » en acción completa y capaz, como cuando el Congreso está reunido en el período ordinario. La Corte Suprema de justicia ha establecido enfáticamente, con su autoridad de intérprete final de la Constitución, que « los poderes nacionales no pueden válidamente ensanchar, bajo pretexto alguno, la esfera limitada que la Constitución les ha trazado; no puede hacerse por interpretación lo que no puede hacerse por disposición expresa de la ley » (C. S. N., t. 9, p. 384).

No se diga, pues, que el Presidente puede ejercer *a su arbitrio* la facultad de intervenir en las provincias durante el receso parlamentario, so pretexto de la urgencia que el caso presenta y en virtud de ser aquél, en tal receso, depositario de los poderes genéricamente delegados al gobierno federal. Si, en efecto, lo fuera, nuestra forma de gobierno no sería republicana-representativa, sino una temible aunque disimulada autocracia.

1713. Un eminente publicista, Carlos Maximiliano, dice sobre la facultad de intervenir, lo que sigue, en sus *Commentarios a Constituição Brasileira* (p. 175): « De hecho, si en un Estado se proclamase la anarquía o la separación, no podría el Presidente de la República vacilar un solo momento en intervenir. Salvo casos como éstos, excepcionadísimos, cumple al ejecutivo federal limitarse a restablecer el orden y a convocar al Congreso, confiando a éste el encargo de resolver el litigio; pues es común que la revuelta sea un pretexto sugerido por el propio gobierno de la Unión para imponer un preboste suyo al pueblo de un Estado ».

Esta opinión es muy importante, porque la sostiene un publicista que ha recogido gran experiencia en el desempeño del ministerio de justicia y de negocios interiores de su país, y porque el texto constitucional, cuyo análisis la ocasiona, era, hasta la reforma de 1926, igual a nuestro artículo 6° (tenía la misma numeración el de la Constitución brasileña y empleaba palabras muy semejantes).

1714. Por todo esto yo decía más arriba que puede sostenerse razonablemente la intervención inmediata del Presidente cuando fuera requerida por autoridades provinciales constituídas en el receso parlamentario, para apoyarlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia, pero con la condición ineludible de convocar al Congreso a sesiones ex-



traordinarias si el caso deriva hacia un conflicto de poderes que pueda afectar la forma republicana de gobierno o el imperio de las instituciones provinciales, garantizadas por « el gobierno federal ». Y decía, también, que podría cohonestar la acción ejecutiva, rápida y desembarazada, en el caso de invasión o ataque exterior con la suprema necesidad de asegurar la defensa nacional, la integridad de la soberanía y de sus derechos sagrados. Más es absurdo o ilícito, ante la letra explícita e intergiversable de la Constitución, ante el derecho comparado, ante la jurisprudencia americana y de nuestro país, ante la doctrina uniforme de los autores clásicos y modernos que gozan de merecido prestigio, ante la sana moral política de los pueblos libres, ante la conciencia democrática del gobernante bien inspirado, es absurdo e ilícito, decía, que la vida autonómica de las provincias esté pendiente del exclusivo arbitrio de un hombre, aunque se titule primer mandatario de la Nación, durante el receso parlamentario.

1715. « Autoridades constituidas ». — El artículo 6º se refiere expresamente a la requisición de « autoridades constituidas » de las provincias cuando prevé el caso de una intervención federal « para sostenerlas o restablecerlas ». Plantéanse, pues, tres cuestiones a este respecto: 1ª, cuáles son esas autoridades; 2ª, si formulada la requisición por ellas surge para el gobierno federal *el deber* de intervenir, o si puede negarse; y 3ª, si a éste es lícito proceder en defensa y sostenimiento de autoridades constituidas que no han hecho requisición alguna por imposibilidad material y suplir su silencio en la emergencia con la acción protectora inmediata. Son tres cuestiones prácticas de gran trascendencia para nuestras instituciones y para el orden público nacional y provincial. Examinémosla por separado, como corresponde.

1ª cuestión. — Nuestro artículo 6º no imita en este punto al que le es correlativo en la Constitución norteamericana, que se refiere, más concretamente, a la requisición de la Legislatura del Estado o a la del Gobernador cuando aquélla no pueda ser convocada. Con mayor amplitud nuestro texto habla de *autoridades constituidas*. Como interpretación auténtica no hay más que este antecedente: discutíase en la sesión del 27 de abril de 1860, en el seno de la Convención porteña, la reforma al texto de 1853, y casi cuando iba a votarse la enmienda el señor Salas insinuó la duda de que « autoridades constituidas pueden ser autoridades subalternas », agregando el señor Alsina: « puede ser un juez de paz ». Por toda aclaración



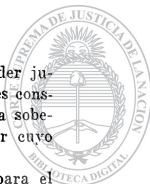
ción de estas dudas, el general Mitre, autor del informe de la comisión revisora, dijo: «Una cosa quiere decir constituido en autoridad, y otra autoridad constituida»¹³. Nada más se dijo sobre este particular, pero puede afirmarse que la frase del general Mitre tuvo la intención de referirse a los *poderes* de las provincias, a los órganos inmediatos de la soberanía del pueblo y no a simples funcionarios, cualesquiera sea su gerarquía administrativa, o autoridades subalternas. El profesor Montes de Oca decía que «de acuerdo con esta hermenéutica, podrían solicitar la intervención, indistintamente, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cuando cualesquiera de ellos estuviere en peligro, por las circunstancias que la misma Constitución enuncia»¹⁴.

1716. Por mi parte, creo que las palabras «autoridades constituidas» no sólo se refieren a los tres poderes que forman el gobierno local, sino también al órgano por el que se manifiesta la función constituyente de la Provincia, vale decir, la Convención. Excluir a ésta, «autoridad constituida» por excelencia, en cuanto está capacitada para modificar las instituciones provinciales dentro de las condiciones prescriptas por la ley suprema federal, sería dejar sin garantía el funcionamiento libre y desembarazado de obstáculos (quizá graves) a un órgano tan expresivo de la soberanía popular. Supóngase el caso de que un Gobernador arbitrario, como esos que clausuran legislaturas porque no se subordinan a sus caprichos, intentara disolver una Convención legítimamente reunida para examinar las reformas a la Constitución de la Provincia que ha propuesto el poder legislativo de la misma; supóngase que ese Gobernador cerrara con la fuerza policial el recinto de la Convención y encarcelara a sus miembros. ¿Cómo, y en virtud de qué interpretación constitucional podría el gobierno federal desamparar a esa Convención?

La expresión «autoridades constituidas» de nuestro artículo 6º fué tomada, seguramente del texto suizo, que garantiza «los derechos y las atribuciones que el pueblo ha conferido a sus *autoridades*» (art. 5º). Tiene, así, dicha expresión, mayor amplitud que la que fluye obviamente del texto norteamericano, donde únicamente se habla de la requisición de la Legislatura y de la del Gobernador, esto es, de la requisición de los llamados poderes políticos del gobierno provincial. Nuestro artículo comprende a los tres

(13) Public. of. cit., p. 895.

(14) Obra citada, t. I, p. 254; confr. J. V. González, *Manual*, p. 772.



poderes provinciales, a la Legislatura, al Gobernador, al poder judicial y también a la Convención. Tales son las «autoridades constituidas» que representan, cada una en su propia esfera, la soberanía del pueblo de la Provincia; tales son los órganos por cuyo intermedio aquélla se manifiesta.

1717. Por lo demás, «autoridades constituidas» son para el artículo 6° los referidos órganos cuando han sido legalmente constituidos. No tienen tal carácter, pues, cualesquiera autoridades existentes *de facto*. «El deber de intervenir para restablecer las autoridades a requisición de las mismas—dice Montes de Oca¹⁵—se refiere a las *constituidas*; en cuanto a las existentes no sólo están inhabilitadas para reclamar amparo, a fin de reponerlas si han sido depuestas, sino que el Estado podría acudir *motu proprio*, a los objetos de los artículos 5° y 6°, para garantizar la forma republicana de gobierno, para asegurar a la Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

Los golpes de mano o las revoluciones para conquistar el poder provincial están repudiados por la Constitución de la República, así como los plebiscitos para elevar a un hombre o a un partido en reemplazo de los mandatarios del pueblo elegidos en comicios regulares (Const., art. 22). Las autoridades provinciales *de facto* no son «autoridades constituidas» ante el artículo 6°.

1718. 2ª cuestión.—Si formulada la requisición surge un *deber* para el gobierno federal de intervenir o si puede negarse. Conforme a los principios que se derivan de una sana interpretación del artículo 6°, de su concordancia con el que lo precede y con los que llevan los números 105 y 108, no cabe duda de que cuando una «autoridad constituida» y reconocida por el gobierno federal reclama la intervención de este último, la requisición surge como *deber* inexcusable de protección.

Desgraciadamente «el texto del artículo 6° ha sido considerado bastante elástico para permitir, en casos de sedición, las tres soluciones siguientes, por contradictorias que parezcan: a) reponer las autoridades depuestas por la sedición; b) reconocer las autoridades organizadas por la sedición; c) organizar nuevas autoridades, prescindiendo de las derrocadas y de las establecidas por la sedición»¹⁶. Pero estas aplicaciones caprichosas e interesadas del artículo 6° no pueden tomarse en cuenta para establecer la juris-

(15) Obra citada, t. I, p. 258.

(16) Matienzo, ob. cit., p. 301.



prudencia constitucional sobre bases firmes y razonables, porque semejantes aplicaciones del artículo no han respondido sino a subalternas maniobras políticas, en las que las ambiciones personales se anteponen a los principios fundamentales de la Constitución. Por ello es que he prescindido deliberadamente en esta obra de todo ese fárrago incomprensible que algunos llaman *precedentes* en materia de intervenciones federales.

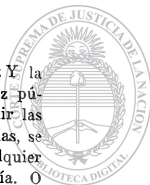
1719. Formulada la requisición por « autoridades constituidas », es un *deber* del gobierno federal intervenir a los fines previstos, correlativo al *derecho* que el artículo 6° reconoce a aquéllas. Ese deber, como ese derecho, son condiciones substanciales del *vinculum fæderis* que unió a las provincias en 1853-60 bajo el régimen de la Constitución nacional. Si ésta no ha dejado a las provincias más que fuerzas policiales para guardar el orden público local; si les ha prohibido « armar buques de guerra o levantar ejércitos », etc. (art. 108); si les garantiza « el goce y ejercicio de sus instituciones » (art. 5°); si rechaza la sedición como destructora del sistema político que ha creado (art. 22); y, en fin, si uno de sus propósitos principales es el de « consolidar la paz interior » (preámbulo), el gobierno federal no puede desoir el pedido de las « autoridades constituidas » de las provincias « para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición ».

Esta doctrina fué claramente establecida por los reformadores de 1860 (como se verá luego), uno de los cuales, Sarmiento, decía al respecto, en su antes citado mensaje de 1869¹⁷: « El pueblo ha renunciado al ejercicio de todo derecho de remoción de ese personal (del gobierno prov.) por la violencia durante esos términos prefijados por la ley. La violación de estas reglas es crimen y constituye la insurrección, y la requisición de las autoridades constituidas *obligan al poder federal* a acudir con la fuerza a reprimir la insurrección y hacer respetar la ley que hace obligatoria la obediencia hasta llegada la época de reelegir los funcionarios públicos. Esta es una República constituida, y este el punto en la Constitución en que el interés nacional y provincial se confunden en uno solo: la preservación de la tranquilidad pública, que sería una quimera para la Nación si pudiese estar perturbada en una o más provincias ».

1720. José Manuel Estrada sostenía en sus celebradas lecciones¹⁸ que el gobierno federal está obligado a acordar la intervención

(17) Concordando con los pasajes transcritos en la p. 583 de este volumen.

(18) Obra citada, t. III, p. 158.



requerida por las autoridades provinciales constituidas. «Y la razón es ésta, decía: 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 las provincias, 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 los ciudadanos y ponerlos bajo banderas».

En una palabra: cuando hay requisición de «autoridades constituidas» la intervención federal es un *deber*. Es una *intervención ejecutiva* en cumplimiento de mandatos expresos e intergiversables de la Constitución.

1721. 3ª cuestión. — Si al gobierno federal le es lícito proceder en defensa y sostenimiento de «autoridades constituidas» que no han hecho requisición por imposibilidad material, supliendo su silencio en la emergencia con la acción protectora inmediata. Esta cuestión fué concretamente planteada en el seno de la comisión examinadora de 1860, y resuelta afirmativamente.

En efecto; en una de las primeras reuniones de la referida comisión y al discutirse la enmienda que había de hacerse en el texto del artículo 6º, uno de los presentes dedicóse a explicar la situación legal del poder federal ante el caso de que las autoridades provinciales constituidas se encontrasen imposibilitadas de formular la requisición. «Pregúntase entonces, — decía ese miembro de la comisión examinadora, — y si el Gobernador hubiese sido muerto o los sediciosos lo tuvieran en estrecha prisión, impidiéndole pedir la intervención nacional, ¿no podrá el gobierno federal intervenir sin requisición? — La respuesta se deduce del principio general establecido y del objeto y caso de la intervención... Si la sedición ha triunfado, si la Legislatura ha sido disuelta y el Gobernador muerto o preso, el hecho público incontrovertible de haber sido derrocadas las autoridades en una Provincia explica la causa y suple el silencio de aquéllas, entendiéndose requerido el auxilio nacional al solo objeto de *restablecer las autoridades constituidas*, hecho legal definido que no se presta a tergiversación alguna» ¹⁹.

(19) Public. of. cit., p. 1048.



No puede haber duda, pues, de que uno de los propósitos que guiaron a los reformadores de 1860 al dar al artículo 6° la redacción que tiene actualmente, en este punto, fué que el gobierno federal pudiese intervenir en una Provincia *para restablecer* las autoridades depuestas por la sedición triunfante, aún sin requisición de aquéllas, cuando « el hecho público incontrovertible de haber sido derrocadas explica la causa y suple su silencio ». He aquí, por consiguiente, un caso de *intervención ejecutiva*, que es « un hecho legal que no se presta a tergiversación alguna », repitiendo las propias palabras de quien lo explicó en el seno de la Comisión examinadora.

1722. Resumen final. — Conviene sintetizar ahora las conclusiones que surgen de la legislación y jurisprudencia comparadas, de la interpretación auténtica de nuestros textos y de la doctrina y la jurisprudencia nacionales:

1° *La facultad de intervenir en las provincias, siendo un poder legislativo esencialmente, corresponde al Congreso, con la cooperación regular del ejecutivo como poder colegislador* (Const. de Estados Unidos y doctrina de la ley reglamentaria de 1795; Luther *versus* Borden, Texas *versus* White y demás casos mencionados en el capítulo precedente; doctrina de los autores; Const. federal de Suiza; Const. del Brasil, y sentencia del Tribunal Supremo, de mayo 23 de 1914, doctrina de los autores citados; Constitución argentina, arts. 6° y 67, inciso 28; *El Redactor de la Comisión examinadora* de 1860; jurisprudencia de la Corte Suprema: Cullen *versus* Llerena, Lobos *versus* Donovan y caso Orfila; proyectos de ley aprobados por el Congreso en 1869 y mensaje citado de Sarmiento; doctrina de los autores nacionales más prestigiosos).

2° *Al Congreso, esto es, a la ley, incumbe exclusivamente autorizar una intervención federal RECONSTRUCTIVA, para garantizar la forma republicana de gobierno; en ningún caso el poder ejecutivo por sí sólo puede decretar esa especie de intervenciones.* (Const. y ley de Estados Unidos, jurisprudencia de la Corte Suprema y doctrina aceptada; Const., jurisprud. y doctrina del Brasil; Const. de Suiza; espíritu de los proyectos de leyes y del mensaje presidencial de 1869: « Esto no es usurpar facultades al poder ejecutivo, es dar a cada poder la parte que constitucionalmente le corresponde en materia de intervenciones. No es atar los brazos del Presidente de la República, es impedirle que rompa sus ligaduras constitucionales. No es subordinarlo indebidamente al poder legislativo, es evitar



que se sobreponga al Congreso. No es, en fin, convertirlo en criado nuestro, es privarle que se convierta en mandón del pueblo». (*Manuel Quintana*, en la sesión de la Cám. de Diputados del 9 de agosto de 1869).

3° *Correlativamente al derecho que la Constitución reconoce a las autoridades constituidas de las provincias para requerir la protección del poder federal, éste tiene EL DEBER de acordar la intervención a los fines especificados por el artículo 6°.*

4° *En defecto de una ley reglamentaria de las intervenciones federales el poder ejecutivo puede intervenir en las provincias durante el receso parlamentario y a requisición de las «autoridades constituidas», «para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia»; ésta es una intervención EJECUTIVA en cumplimiento de mandatos expresos de la Constitución, como en el caso de ataque exterior.*

5° *Puede el Presidente, durante el receso parlamentario, disponer una intervención «ejecutiva», no obstante no haber requisición de autoridades constituidas, cuando éstas hayan sido depuestas por la sedición, si el hecho público incontrovertible demuestro que se hallan materialmente imposibilitadas de pedir la protección federal.*

6° *Cuando la situación que ha motivado una intervención «ejecutiva» durante el receso parlamentario derivara hacia un conflicto de poderes provinciales que subvirtiese la forma republicana de gobierno o el goce y ejercicio de las instituciones, garantizado por el gobierno federal, subsistiendo todavía dicho receso de las cámaras nacionales, el poder ejecutivo está obligado a convocarlas a sesiones extraordinarias (Const., art. 86, inc. 12), para que se avoque el estudio de esta cuestión que exclusivamente les pertenece.*

7° *«Autoridades constituidas» de las provincias son, ante el artículo 6° y a los fines que el mismo determina, las legalmente organizadas conforme a las instituciones locales.*

8° *Acordada una intervención «ejecutiva», a requisición de las autoridades constituidas de las provincias, para sostenerlas o para restablecerlas, el objeto de la intervención federal, tal como está claramente definido en la Constitución, debe circunscribirse a eso, a sostenerlas o restablecerlas.*

9° *No es lícito justificar una actitud desorbitada del poder ejecutivo en materia de intervenciones federales con algunos de los mal llamados precedentes, que no son tal cosa sino desviaciones cir-*



cunstanciales e interesadas del sentido auténtico y correcto que del texto constitucional debe deducirse.

10* *El interventor federal no representa a la Provincia en que actúa sino al gobierno de la Nación para el desempeño de una función excepcional y limitada.*

Demostrada ya la exactitud de las nueve primeras conclusiones, voy a comprobar ahora la de la última, en el siguiente párrafo.

1723. El interventor federal no representa a la Provincia. — He dicho antes que la intervención federal es una medida *extraordinaria*, por la que el gobierno de la Nación interpone su poder supremo, aunque especificado, en una Provincia a los fines que la Constitución determina. Siendo, pues, la intervención un acto del poder federal, el funcionario que lo ejecuta es su representante directo, y cuyo mandato no emana, en manera alguna, de la Provincia donde se realiza. Sus atribuciones no le son conferidas por ésta sino por el poder que le ha confiado una misión definida por la Constitución nacional y circunscripta al objeto que la motiva. No tiene el origen ni las características que distinguen a las autoridades y poderes provinciales. No recibe investidura alguna del pueblo de la Provincia para gobernarla y administrarla en la forma en que pueden hacerlo los mandatarios de ella regularmente elegidos. No tiene, en fin, responsabilidad política ni civil ante los tribunales que el pueblo provincial ha creado para hacer efectiva la de aquellos a quienes entrega la gestión de los asuntos e intereses locales. En la realidad de las cosas, el interventor es un representante especial del Presidente de la República. «No es posible — dice González²⁰ — salvo el caso de guerra extranjera o civil, en que el Presidente quisiera ponerse al frente de las fuerzas militares, como «comandante en jefe» de ellas, que él en persona ejecute las leyes. Por eso se hace representar por agentes o comisionados, que pueden ser sus propios ministros o un funcionario especial. Este toma el nombre de *interventor*».

1724. Tal es la doctrina que la Corte Suprema ha establecido desde hacen ya treinta años: «El interventor es sólo un representante directo del Presidente de la República, que obra en una función nacional, en representación de él, al efecto de cumplir una ley del Congreso, y sujetándose a las instrucciones que de aquél reciba. Su nombramiento no toma origen en disposición alguna pro-

(20) *Manual*, ed. 1897, cit., p. 778, § 739.

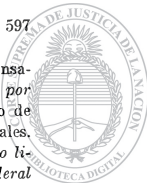


vincial, y sus actos no están sujetos ni a las responsabilidades, ni a las acciones que las leyes locales establecen respecto de sus propios gobernantes, sino a aquellas que el poder nacional, en cuyo nombre funciona, le imponga... « Resulta de estos principios que cualquiera que fuese la extensión de las facultades que el Presidente acordase al interventor que lo representa, ellas serían siempre ejercidas en nombre y por autoridad del gobierno federal, y no en nombre de la Provincia. Si el acto del interventor nacional, que motiva la demanda, afecta a la Provincia, no es cuestión que deba resolverse en este momento, ni su solución es necesaria en el caso ocurrente. Pero lo que está fuera de duda es que, sea cual fuere el carácter o la naturaleza de ese acto, él no hace del interventor nacional el representante de la Provincia para estar en juicio ante esta Suprema Corte, y, por lo tanto, no puede motivar una acción ante su jurisdicción originaria »²¹.

1725. La Corte Suprema ha completado acertadamente esta doctrina en el caso de M. F. Anvaria *versus* la Provincia de Buenos Aires²²: « Si bien las intervenciones son — dice la sentencia de la Corte — actos políticos del poder federal, por su propio carácter, circunscriptos y limitados a los objetos que precisa y determina el artículo 6° de la Constitución, llevan implícita la facultad de proveer, por excepción, y mientras la Provincia intervenida carece de autoridades propias, a las necesidades de orden económico, social y administrativo, emergentes del desenvolvimiento de resortes locales que se paralizarían en sus funciones por el hecho de encontrarse acéfalas algunas de las autoridades que las provincias se dan, en uso y ejercicio de sus propias instituciones. El hecho de que los interventores no sean funcionarios legales de las provincias, en cuanto su designación emana del gobierno nacional, y sus atribuciones como sus responsabilidades se relacionan con el poder que representan y no con los poderes locales, sólo implica que la función activa de dichos agentes federales no puede extenderse más allá de los límites que les asignan la Constitución y la ley; pero ello no obsta al ejercicio de sus funciones de representantes necesarios del Estado intervenido mientras se organizan los poderes locales. Esa representación necesaria emerge, además, de la propia economía de la Constitución: las provincias, al delegar en la Nación las faculta-

(21) C. S. N., t. 54, ps. 557-559.

(22) C. S. N., t. 127, ps. 92-95 (febrero 26 de 1918); conc. C. S. N., sentencia de marzo 9 de 1925 (Laborde hermanos *v.* Provincia de Mendoza), en *Jurisprudencia Argentina*, tomo XV, pág. 183.



des requeridas para hacer efectivas las garantías que ella consagra, han delegado implícitamente en el poder federal, *si bien por excepción*, los atributos inherentes a su soberanía, con el objeto de restablecer el funcionamiento regular de las instituciones locales. *Las medidas meramente conservatorias, ejercidas con un criterio limitado, no están, pues, en pugna con la misión que el poder federal ejerce por medio de los interventores cuando éstos se circunscriben a representar a la Provincia en el caso de ser demandada por hechos producidos por los representantes legítimos de las mismas*²³. Los casos decididos por esta Corte, en los fallos del tomo 54, pág. 557, y del tomo 55, pág. 192, son distintos al *sub lite*, pues en ellos se trataba de demandas originadas por actos del interventor, extraños o no a la función política encomendada, pero que importaban asumir la representación de la Provincia en su carácter de persona jurídica y en defensa de actos propios del agente federal, que había ejercido una función activa muy distinta de la meramente conservadora que se ejercita en el caso de autos, por motivos ajenos a la acción del interventor ».

1726. G. Puebla v. Provincia de Mendoza. — Este caso es interesante en cuanto significa una aplicación práctica por la misma Corte de las reglas establecidas por ella en la jurisprudencia que acabo de citar. El actor pretendió cobrarse en juicio ejecutivo o de apremio un crédito líquido que tenía contra la Provincia de Mendoza. Trabado y decretado el embargo respectivo, el interventor federal en dicha Provincia, al intimársele el pago de la deuda, manifestó «que en su carácter de delegado del gobierno federal sólo puede reconocer las deudas contraídas desde el día en que asumió el mando de la misma, desconociendo, por esta causa, la legitimidad de la deuda origen de la obligación, y que se ampara en el artículo 40 de la Constitución de la Provincia en cuanto establece que ésta no puede ser ejecutada ni embargada en sus bienes en la forma ordinaria, correspondiendo a la Legislatura arbitrar el modo y la forma de verificar el pago», etc. La Corte Suprema, con su interesante sentencia de noviembre 22 de 1929, resolvió el caso a favor del recurrente²⁴.

Como doctrina general acerca de las consecuencias jurídicas que

(23) Subrayo este párrafo porque es el que resume y concreta la doctrina de la Corte Suprema. Es la médula de la sentencia; los anteriores lo explican y fundamentan.

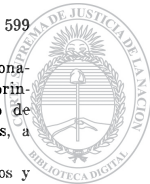
(24) C. S. N., t. 156, págs. 126-133.



tiene la intervención federal en las provincias, dijo la Corte: « Las intervenciones no se han instituido para cercenar derechos a los habitantes de las provincias, sino para garantizarlos plenamente en su ejercicio, ni causan cesantía de la personalidad jurídica de los Estados, que son de existencia necesaria, ni producen moratorias no sancionadas expresamente por la ley, ni interrumpen la vida administrativa » (pág. 129)... « La cesantía temporaria de los poderes del Estado intervenido no significa la destrucción de su personalidad, cuya representación, pública y privada, asumen los interventores para cumplir y hacer cumplir las leyes locales, así como los derechos y las obligaciones de aquél, en virtud de la soberanía nacional que representan, delegada implícitamente por la Constitución en sus artículos 6º y 108 (Fallos, tomo 147, pág. 239). Es a mérito de estas atribuciones indispensables y legales que no se interrumpe en las provincias intervenidas la percepción de sus impuestos, ni su inversión, ni la ejecución de las obras públicas, apareciendo, por lo tanto, sin fundamento alguno jurídico una doctrina por la cual aquéllos conservan la facultad de cobrar y percibir mientras que carecen de poder para pagar, y cabe recordar que las rentas generales de las provincias no constituyen bienes públicos y se destinan al pago de los servicios administrativos y al pago de otras obligaciones regidas por el derecho común. (Fallos, tomo 121, pág. 250). »

1727. Intervención federal pendiente de ejecución.— En el caso de Moreno Postigo, planteado con motivo de desconocerse validez a una sentencia dada por un juez de la Provincia de San Juan después de haber sancionado el Congreso nacional la ley número 11.323 que declaraba intervenida esa Provincia « para la reorganización de los tres poderes del Estado », la Corte Suprema, aplicando la doctrina general de los gobiernos y autoridades *de facto*, declaró que la sentencia era válida, pues todavía no había sido puesta en ejecución por el Presidente dicha ley, ni separado de su cargo el juez ²⁵. « El mecanismo judicial y administrativo de una Provincia no puede — dijo la Corte — quedar legalmente paralizado en su funcionamiento por haber sido promulgada a su respecto una ley de intervención. El principio de que las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas (art. 105, Constitución Nacional), debe subsistir para dar validez a los actos

(25) C. S. N., t. 148, ps. 304-307.



públicos y procedimientos judiciales otorgados por sus funcionarios en presencia de una ley de intervención que no ha tenido principio de ejecución, hasta tanto el Poder Ejecutivo encargado de cumplirla haya designado, mediante los decretos consiguientes, a las personas llamadas a sustituirlas.

« Si la cuestión de la validez o nulidad de los actos públicos y procedimientos judiciales otorgados por los funcionarios de una Provincia intervenida en el tiempo que promedia entre la promulgación y la ejecución de la ley no tuviera solución fácil dentro de los textos legales, lo tendría en la doctrina constitucional, la cual se uniforma en el sentido de dar validez a los actos de los funcionarios, cualquiera que pueda ser el vicio o deficiencia de sus nombramientos o de su elección, fundándose en razones de policía y de necesidad y con el fin de mantener protegidos al público y a los individuos cuyos intereses puedan ser afectados, ya que no les es permitido a estos últimos realizar investigaciones acerca de personas que se hallan en aparente posesión de sus poderes y funciones. Constantineau, *A treatise on the « de facto » doctrine »* ²⁶.

FIN DE LA OBRA

(26) Confr. C. S. N., t. 143, p. 38 (Socied. W. H. Müller y Co. v. Provincia de Mendoza, 1925).





SEGUNDA PARTE

Teoría y Jurisprudencia de la Constitución

(Continuación)

CAPITULO XIX

DE LA FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES

Nociones preliminares.—Iniciativa de la ley.—Reglamento de la cámara de diputados.—Reglamento del senado.—Discusión y votación de la ley.—Desacuerdo total.—El caso de 1912.—Desacuerdo parcial.—El veto en Estados Unidos.—«Pocket veto».—El veto en nuestros antecedentes constitucionales. — El veto según la Constitución. — El pro y el contra del veto.—El veto parcial.—Promulgación de la ley 5 a 40

CAPITULO XX

ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Sistema realístico y económico

Principios generales.—Antecedentes de las atribuciones del Congreso.—Clasificación y método expositivo 41 a 49

I.—Formación del Tesoro Nacional

Historia de los textos.—Derechos de importación y exportación; sistema aduanero.—La reforma de 1860.—Aplicación y doctrina del texto.—Derechos de tránsito.—Jurisprudencia.—P. Chiodi v. Bruniard.—Reglas de la jurisprudencia federal.—West India Oil Company v. Provincia de Buenos Aires.—Venta o locación de tierras de propiedad nacional.—Renta de correos.—Contribuciones.—Contribuciones indirectas.—Impuestos al consumo. — Jurisprudencia parlamentaria y judicial. — Conflicto de leyes impositivas.—Contribuciones directas.—Condición de proporcionalidad.—Díaz Vélez v. Provincia de Buenos Aires.—Empréstitos y operaciones de crédito.. 50 a 103



II.—El presupuesto de gastos

Fundamentos y objeto del presupuesto.—Aprobar o desechar la cuenta de inversión.—Subsidios del tesoro nacional a las provincias. 104 a 114

CAPITULO XXI

ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Sistema rentístico y económico (Continuación)

III.—Poder para reglar el comercio exterior e interprovincial

Antecedentes y objeto de este poder.—El texto constitucional y sus concordantes.—Jurisprudencia de Estados Unidos. *Gibbons v. Ogden*.—Comisión federal del comercio entre los Estados.—Comercio interno de los Estados.—Poder de policía.—Doctrina y jurisprudencia nacionales.—*Gath y Olaves v. Provincia de Buenos Aires*. — ¿Qué es comercio exterior e interprovincial en el sentido del texto?—Cuándo es un poder concurrente. — Poder de policía general del Congreso 115 a 151

IV.—Régimen bancario y de la moneda

Antecedentes y aplicaciones de los textos.—Interpretación jurisprudencial.—Sellar moneda y fijar su valor.—Jurisprudencia y legislación.—Pesas y medidas 152 a 166

CAPITULO XXII

ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

V.—Legislación general

Antecedentes nacionales.—Las enmiendas de 1860.—Jurisprudencia.—Es un poder exclusivo.—Legislación sobre bancarrotas.—Falsificación de moneda y documentos públicos del Estado.—Leyes que requiere el establecimiento del juicio por jurados.—Postas y correos generales.—Fomento del bienestar general y del progreso.—Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias.—Planes de instrucción.—Promover la industria.—Inmigración.—Construcción de ferrocarriles.—Canales navegables, colonización, industrias, importación de capitales, exploración de los ríos interiores.—Leyes protectoras, privilegios, recompensas de estímulo.—*F. C. Central Argentino v. Provincia de Santa Fe*.—Ley n° 5315. . 167 a 192

VI.—Legislación especial

Los textos constitucionales.—Límites internacionales y de las provincias.—Organización, administración y gobierno de los territorios nacionales. — Otras atribuciones del Congreso.—Lugares adquiridos por compra o cesión en las Provincias.—Las constituciones provinciales.—*Marconetti v. Municipalidad de Santa Fe*.—*Frigorífico Armour v. Provincia de Buenos Aires*. 193 a 220



VII.—Poderes de guerra

Principios generales.—Fuerza de línea, reglamentos y ordenanzas militares.—Régimen de las milicias.—El inciso 25° del artículo 67..... 221 a 227

VIII.—Poderes implícitos

Enunciación.—Mc Culloch v. Maryland.—Horta v. Harguindeguy. 228 a 233

CAPITULO XXIII

ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

En el derecho constitucional comparado

Exposición del asunto.—1°) Ejecutivo presidencial. Antecedentes ingleses.—El poder ejecutivo norteamericano.—2°) Ejecutivo parlamentario.—El Presidente de la República en Francia.—3°) Ejecutivo cuasi-parlamentario.—4°) Ejecutivo colegiado; sistema suizo.—El ejecutivo colegiado según la Constitución uruguaya 234 a 284

CAPITULO XXIV

ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO ARGENTINO

Función constitucional de los ministros

Antecedentes históricos.—Es un poder unipersonal.—Los Ministros.—El Vicepresidente.—Acefalia presidencial.—Objeciones a la ley de 1868.—Condiciones de elegibilidad.—Período presidencial.—Terminación del período.—Sueldos del Presidente y del Vice.—Fórmula del juramento.—En el ejercicio de sus poderes, el Presidente puede obrar por medio de otros empleados y los actos de éstos son como suyos propios.—El sistema para elegir Presidente y Vice.—El sistema de la Constitución argentina.—El reglamento de 1868.—Facultades del Congreso en el escrutinio de la elección presidencial.—Responsabilidad constitucional del Presidente y del Vice.—Juicio político.—¿Cómo puede definirse esta institución?. Funcionarios que comprenden. Causas que lo motivan. Procedimiento. Suspensión 285 a 368

CAPITULO XXV

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

Explicaciones previas.—1°. Jefe supremo de la Nación.—2°. Expide las instrucciones y reglamentos. — Jurisprudencia de la Corte Suprema. Caso Chadwick.—Caso Delfino y Cía.—Caso Sbiza y Pastorino.—Caso D. Pons.—3°. Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.—5°. Nombramiento



de magistrados judiciales.—6°. Indulto y conmutación de penas.—Jurisprudencia.—Opinión de la minoría de la Corte Suprema.—7°. Concesión de jubilaciones, retiros, etc.—8° y 9°. Ejercicio del patronato nacional, etc.—10° y 22°. Nombramiento de funcionarios y empleados.—Significado de dos expresiones técnicas.—Apertura, prórroga y convocatoria extraordinaria del Congreso. — Relaciones exteriores y tratados internacionales.—Poderes de guerra.—Atribuciones del Presidente respecto del estado de sitio.—Puede pedir informes.—No puede ausentarse del territorio de la Capital sino con permiso del Congreso 369 a 414

CAPITULO XXVI

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL

Naturaleza e importancia del poder judicial federal.—Garantías constitucionales de la independencia del poder judicial.—Los jueces de la capital.—Responsabilidad.—Nombramiento de los jueces.—Jerarquía, organización y atribuciones.—La Corte Suprema.—La función primordial de la Corte Suprema.—Cámaras de apelación.—Juzgados de sección.—La jurisdicción federal según la Constitución y la jurisprudencia 415 a 458

TERCERA PARTE

Las Provincias ante el gobierno federal

CAPITULO PRIMERO

LAS PROVINCIAS Y SUS PODERES

Definiciones previas.—Poderes inherentes.—El artículo 104.—Doctrina y jurisprudencia americanas.—Doctrina y jurisprudencia nacionales.—Delegación expresa; implícita.—Poderes expresamente reservados.—Poderes expresamente prohibidos.—Tratados parciales.—Leyes sobre comercio o navegación interior o exterior.—Aduanas provinciales.—Moneda.—Bancos de emisión.—Códigos.—Excepción del poder de policía.—Otras leyes.—Derechos de tonelaje.—Buques de guerra y ejércitos. — Agentes extranjeros.—Ordenes religiosas.—Poderes concurrentes.—Regla general para deslindar los poderes de la Nación y de las Provincias.—Algunos principios generales.—Condición constitucional de los nuevos Estados 459 a 509



CAPITULO II

GARANTÍA DE LAS INSTITUCIONES PROVINCIALES

La intervención federal

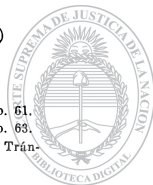
Explicación preliminar.—Doctrina y jurisprudencia en Estados Unidos.—Ejecución de la garantía federal.—*Luther v. Borden*.—*Texas v. White*.—La reconstrucción del Sud.—La ley de 1795.—La garantía federal en Suiza.—La garantía federal en Brasil.—La reforma de 1926.—La garantía federal a las Provincias, según nuestra Constitución.—Antecedentes del artículo 5º.—La reforma de 1860.—Doctrina y jurisprudencia sobre el artículo 6º.—Sistema representativo-republicano. — Principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional. — Asegurar la administración de justicia. — Régimen municipal. — Educación primaria. — Extensión de la garantía federal 510 a 561

CAPITULO III

LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LAS PROVINCIAS (*Continuación*)

Antecedentes nacionales inmediatos.—La intervención federal según los textos de 1853.—La reforma de 1860.—Interpretación del artículo 6º.—Este poder reside esencialmente en el Congreso y es principalmente legislativo.—Jurisprudencia de la Corte Suprema.—Reglamentación legal del artículo 6º.—La intervención durante el receso parlamentario.—«Autoridades constituidas».—Resumen final.—El interventor federal no representa a la Provincia.—*G. Puebla v. Provincia de Mendoza*.—Intervención federal pendiente de ejecución 562 a 599





Acefalia presidencial.

- En Estados Unidos; t. III, p. 311.
- Presidencial sucession act, de 1886; t. III, p. 312.
- Casos habidos en la República; t. III, p. 312.
- Ley de 1868; t. III, p. 313.

Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, de mayo 31 de 1852; t. I, p. 198, 220, 224, 306.

- Circular invitando a los gobernadores de Provincia; t. I, p. 305.
- Su rechazo por Buenos Aires; t. I, p. 236.

Acuña (Francisco de), diputado por Catamarca el año X; t. I, p. 28.

Administración de Justicia en las Provincias; t. III, p. 548.

- V. Intervención federal en las Provincias.

Admisibilidad en los empleos; t. II, p. 24.

- V. Igualdad ante la ley.

Aduanas, derechos de.

- Sistema aduanero; t. III, p. 55.
- Derechos de importación y exportación; t. III, p. 53, 72.
- Ley aduanera de 1856, sobre derechos diferenciales; t. III, p. 57.
- Reforma de 1860; t. III, p. 58.
- Reforma de 1866; t. III, p. 61.
- Reforma de 1887; t. III, p. 61.
- Reforma de 1890; t. III, p. 61.

- Reforma de 1906; t. III, p. 61.
- Reforma de 1917; t. III, p. 63.
- V. Derechos diferenciales; Tránsito, derechos de.

Aduanas provinciales.

- En Estados Unidos; t. III, p. 482.
- En la Constitución Nacional; t. III, p. 482.

Agentes extranjeros; t. III, p. 495.

- Alberdi (Juan Bautista);** Influencia de sus doctrinas en el Congreso Constituyente de 1853; t. I, p. 271.

Amnistías generales.

- Concepto; t. III, p. 203.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 204.
- V. Indulto.

Aprender, derecho de; V. Enseñar y aprender, Derechos de.

Arequito, sublevación de; t. I, p. 82.

Aristocracia; t. I, p. 412.

Armas, derecho de tener y llevar; t. I, p. 409.

Arresto de senadores y diputados. V. Poder Legislativo federal.

Arresto, orden de; t. II, p. 138. V. Habeas corpus.

Arzobispos; t. II, p. 72. V. Patronato nacional.

Asamblea de Octubre 6, año XII; t. I, p. 60.

Asamblea, estado de; V. Estado de asamblea.

(*) Este Índice y los que siguen han sido confeccionados por el señor Tomás Jofré (hijo), a quien el autor agradece debidamente su inteligente y prolija labor. Agradece también a su ex-discípulo Don Alberto Domingo Molinario la tarea de haber participado en la corrección de las primeras pruebas de imprenta.



Asamblea General Constituyente del año XIII; t. I, p. 61.

- Instrucciones de los diputados de la Provincia Oriental; t. I, ps. 65, 298.
- Disolución de la Asamblea; t. I, p. 66.

Asociación, derecho de; t. II, p. 115.

Ataque exterior; V. Estado de sitio.

Autonomía provincial; t. III, p. 459.

V. Intervención federal en las provincias.

- Autoridades de facto; t. III, p. 598.

Azotes, pena de; t. II, ps. 19, 167.

Bancarrotas, leyes de.

- Comercial; t. III, p. 173.
- Civil; t. III, p. 173.
- Tribunales que aplican las leyes de; t. III, p. 175.
- Reenvío; t. III, p. 491.

Bancos.

- Antecedentes nacionales; t. III, p. 152.
- Antecedentes norteamericanos; t. III, p. 152.
- Casa de Moneda; t. III, p. 154.
- De la Nación; t. III, p. 159.
- De emisión; t. III, p. 486.
- Nacional, facultad del Congreso; t. II, p. 152.
- Provinciales; t. III, p. 486.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 155.
- Ley de 1822; t. III, p. 154.
- Ley de 28 de enero de 1826; t. III, p. 154.
- Ley de 1836; t. III, p. 154.
- Ley de noviembre 5 de 1872; t. III, p. 155.
- Ley de Bancos garantidos de 1887; t. III, p. 158.
- Ley de 16 de octubre de 1891 (Nº 2841), creando el Banco de la Nación; t. III, p. 159.
- V. Caja de Conversión—Moneda.

Bills of attainder; t. II, p. 154.

Boneo (Juan Agustín), monseñor. Administrador apostólico «motu proprio»; t. II, p. 82.

Buenos Aires.

- Autonomía política del año XX; t. I, ps. 85, 101.
 - Nacionalización de, por ley de 4 de marzo de 1826; t. I, p. 130.
 - Restauración de su autonomía política en 1821; t. I, p. 164.
 - Su separación de la Confederación el año 1852; t. I, ps. 236, 284.
 - Su reincorporación a la Confederación el año 1859; t. I, ps. 287, 292.
 - Frente a las demás Provincias argentinas; t. I, p. 207.
- Bulas pontificias;** t. II, p. 79.
- Buques de guerra;** t. III, p. 492.

Cabildo abierto.

- Su carácter; t. I, p. 3.
- Los habidos en la Colonia; t. I, p. 3.
- De mayo 22, año X, t. I, p. 10.

Cabildos.

- Su carácter en la Colonia; t. I, p. 2.
- Su influencia en el federalismo argentino; t. I, p. 110.

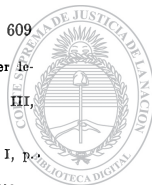
Caja de Conversión.

- Ley de octubre 3 de 1890 (Nº 2741); t. III, p. 159.
- Ley de 31 de octubre de 1899 (Nº 3871); t. III, p. 159.
- V. Moneda.

Calles y plazas públicas, uso de; t. II, p. 110.

Cámara de Diputados:

- Composición de la; t. II, p. 383.
- Diputados, condiciones o requisitos para ser electo; t. II, p. 400.
- Id. Duración del mandato; t. II, p. 408.
- Id. Número de; t. II, p. 389.
- Id. Representan al pueblo de las



- Provincias y de la Capital; t. II, ps. 371, 385.
- Elección de sus miembros; t. II, p. 384.
- Id. en caso de vacante; t. II, p. 411.
- Leyes sobre contribución y reclutamiento de tropas; t. II, p. 414.
- Renovación de la; t. II, p. 408.
- V. Censo nacional — Juicio político — Ley — Poder Legislativo federal.
- Cámara de Senadores:**
 - Composición de la; t. II, p. 421.
 - Elección de sus miembros; t. II, p. 426.
 - Elección en caso de vacante; t. II, p. 450.
 - Funciones ejecutivas de la; t. II, p. 455.
 - Consejo de gobierno; t. II, ps. 442, 455.
 - Presidencia de la; t. II, p. 451.
 - Renovación de la; t. II, p. 448.
 - Senadores, condiciones o requisitos para ser elegibles; t. II, p. 438.
 - Id. Duración del mandato; t. II, p. 448.
 - Id. por la Capital; t. II, ps. 372, 424 y 431.
 - Id. Su representación; t. II, ps. 371, 421.
 - Id. Renuncia de los electos; t. II, p. 432.
 - Voto de los senadores; t. II, p. 437.
 - Instrucciones a los; t. II, p. 438.
 - V. Juicio político — Ley — Poder legislativo federal.
- Cámaras Federales de Apelación,**
 - Condiciones para ser miembro de las; t. III, p. 449.
 - Jurisdicción y competencia de la; t. III, p. 449.
 - Ley N° 4055; t. III, p. 448.
 - Ley N° 7055; t. III, p. 449.
 - Ley N° 7099; t. III, p. 449.

- Cámaras Legislativas. V. Poder legislativo federal.**
- Canales, Legislación sobre; t. III,** p. 187.
- Capital de la Nación.**
 - Antecedentes históricos; t. I, p. 501.
 - Ideas de Alberdi; t. I, p. 502.
 - En los textos de 1853; t. I, p. 503.
 - En la reforma de 1860; t. I, p. 510.
 - Federalización de Buenos Aires; t. I, p. 507.
 - Gobierno y administración de la; t. I, p. 519; t. III, p. 378.
 - Ley de 1826; t. I, ps. 130, 137 y 502.
 - Ley de 28 de agosto de 1862; t. I, p. 513.
 - Ley de 8 de octubre de 1862; t. I, p. 515.
 - Ley de 2 de agosto de 1880; t. I, p. 516.
 - Ley de 20 de setiembre de 1880; t. I, ps. 516 y 517.
 - Paraná, Capital provisoria en 1854; t. I, p. 287.
 - Su representación en el Senado; t. II, ps. 372 y 431.
 - Su representación en la Cámara de Diputados; t. II, p. 372.
- Capitales extranjeros, importación de; t. III, p. 187.**
- Cárceles, objeto y condiciones de las; t. II, p. 167.**
- Carta de Mayo, de la Provincia de San Juan, de 13 de julio de 1825; t. I, p. 100.**
 - Intención de quemarla por algunos clérigos de San Juan; t. III, p. 560.
- Caseros, batalla de; t. I, p. 205.**
- Caso judicial; t. I, p. 479. V. Poder judicial.**
- Castelli (Juan José). Su actuación en el Cabildo abierto del 22 de mayo; t. I, p. 14.**
 - Miembro de la Junta Gubernativa.



tiva del 24 de mayo, año X; t. I, p. 20.

Catamarca.

— Su autonomía en el año 1821; t. I, p. 97.

— Reglamento constitucional del 11 de julio de 1823; t. I, p. 97.

Caudillos. Influencia en el federalismo republicano argentino; t. I, ps. 84, 108 y 155.

Censo nacional; t. II, p. 390.

Censura previa; t. II, p. 88.

Cepeda, batalla de; t. I, ps. 82, 291.

Chiclana (Feliciano), miembro del Triunvirato; t. I, p. 46.

Circulación económica; t. III, p. 67.

Cisneros (Baltazar Hidalgo de). Virrey. — Presidente de la Junta Gubernativa de 22 de mayo; t. I, p. 20.

— Su proclama del 18 de mayo; t. I, ps. 10, 15.

— Su deposición; t. I, p. 21.

Ciudadanía. V. Ciudadanía y nacionalidad.

Ciudadanía y nacionalidad.

— Definición; t. II, ps. 248, 255.

— Antecedentes históricos nacionales; t. II, p. 230.

— Antecedentes históricos en las provincias; t. II, p. 233.

— Doctrina de Alberdi; t. II, p. 239.

— Interpretación de los textos constitucionales; t. II, p. 254.

— Derechos y privilegios inherentes a la; t. II, p. 259.

— Privilegios «at home»; t. II, p. 260.

— Condiciones para adquirirla; t. II, p. 276.

— Naturalización automática; t. II, p. 278.

— Naturalización colectiva; t. II, p. 275.

— En la Constitución de 1853; t. II, p. 240.

— En la reforma de 1860; t. II, p. 252.

— El debate de 1854; t. II, p. 241.

— Ley de 1857; t. II, p. 248.

— Ley de 1869; t. II, p. 270.

— Tratado con España de 1857; t. II, p. 250.

— Tratado con España de 1859; t. II, ps. 252, 273.

Código Civil. V. Códigos sustantivos.

Código de Comercio. Constitucionalidad de los arts. 187 y 189 del; t. III, p. 139.

— V. Códigos sustantivos.

Código de minería. V. Códigos sustantivos.

Código militar. V. Reglamentos y ordenanzas militares.

Código penal. V. Códigos sustantivos.

Códigos de procedimientos; t. III, p. 487.

Códigos sustantivos; t. III, p. 46.

— Los dicta el Congreso; t. III, ps. 167, 478.

— Sanción de los; t. III, p. 171.

— Su aplicación por las Provincias; t. III, ps. 171, 487.

Colegio electoral único. V. Régimen electoral.

Colonización de tierras; t. III, p. 187.

Comerciar, derecho de; t. II, p. 224.

— Patentes a los agentes viajantes de comercio; t. II, p. 225.

— V. Comercio.

Comercio. Definición y concepto; t. III, ps. 123, 129, 139.

Comercio exterior.

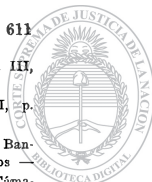
— Definición; t. III, ps. 129, 143.

— Antecedentes; t. III, p. 115.

— Lo reglamenta el Congreso; t. III, p. 116.

— Poder de policía; t. III, ps. 135, 148.

— Comisión federal en Estados Unidos; t. III, p. 130.



- Jurisprudencia norteamericana; t. III, p. 121.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 137.

Comercio interno de las Provincias.

- Definición; t. III, p. 133.
- Poder reservado a los Estados; t. III, p. 132.
- Poder de policía; t. III, p. 136.

Comercio interprovincial.

- Definición; t. III, ps. 129, 143.
- Antecedentes; t. III, p. 115.
- Es facultad del Congreso; t. III, p. 116.
- Jurisprudencia norteamericana; t. III, p. 121.
- Comisión federal en Estados Unidos; t. III, p. 130.
- Poder de policía; t. III, ps. 135, 148.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 137.

Comercio y navegación. Interior y exterior; t. III, p. 481.

- Interno de las Provincias; t. III, p. 481.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 481.

Comisión conservadora; t. II, p. 378.

Comisiones especiales. V. Libertad individual.

Concesiones temporales de privilegios. V. Monopolios y privilegios.

Confederación Argentina; t. I, p. 440.

Confederación de Estados; t. I, p. 438.

- V. Nulificación, derecho de — Secesión, derecho de.

Confiscación de bienes; t. II, p. 221.

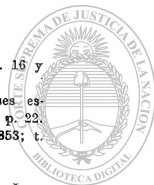
Congreso. Atribuciones del.

- Antecedentes; t. III, p. 46.
- Órbita de legislación; t. III, p. 41.
- Legislación general del; t. III, p. 167.

- Legislación especial del; t. III, p. 193.

- Poderes implícitos; t. III, p. 228.

- V. Amnistías generales — Bancarrota, leyes de — Bancos — Cámara de Diputados — Cámara de Senadores — Cámaras legislativas — Canales, legislación sobre — Capitales extranjeros, importación de — Códigos substantivos — Colonización de tierras — Comercio exterior — Comercio interno de las Provincias — Comercio interprovincial — Concesiones temporales de privilegios — Cuenta de gastos — Documentos públicos del Estado, legislación sobre falsificación de — Empleos de la Nación — Escrutinio de la elección presidencial (V. Presidente de la Nación) — Ferrocarriles — Fomento del bienestar general y del progreso — Fuerza de línea — Guerra, poderes de — Industria — Inmigración — Instrucción, planes de — Jurados, legislación sobre — Jubilaciones — Leyes protectoras — Límites internacionales — Límites interprovinciales — Lugares adquiridos por compra o cesión en las Provincias — Milicias, régimen de — Moneda — Montepío, goce de — Pensiones — Pesas y medidas — Poder de policía — Poder legislativo federal — Poderes implícitos — Postas y correos — Presupuesto de la Nación — Privilegios y monopolios — Recompensas de estímulo — Reglamentos y ordenanzas militares — Ríos, exploración de — Subsidios a las Provincias — Territorios federales — Tropas extranjeras.



- Congreso Constituyente de 1824;** t. I, p. 117.
- Ley fundamental de 1825; t. I, p. 117.
 - Creación del poder ejecutivo nacional permanente; t. I, p. 123.
 - Elección de Rivadavia para presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata; t. I, p. 127.
 - Ley sobre Capital de la Nación; t. I, ps. 130, 137.
 - Constitución unitaria de 1826; t. I, p. 144.
- Congreso de Tucumán de 24 de marzo de 1816;** t. I, p. 71.
- Declaración de la Independencia; t. I, p. 72.
 - Conato de gobierno monárquico; t. I, ps. 73, 80.
 - Su traslado a Buenos Aires; t. I, p. 74.
 - Reglamento provisorio de 3 de diciembre de 1817; t. I, p. 74.
 - Constitución unitaria de 20 de abril de 1819; t. I, p. 74.
- Congreso Constituyente de 1853;** t. I, p. 270.
- Sesiones preparatorias; t. I, p. 275.
 - Inauguración de sus sesiones; t. I, p. 275.
 - Voto de gracias y confianza a Urquiza; t. I, p. 276.
 - Proyecto de Constitución; t. I, p. 277.
 - Aprobación en general del proyecto; t. I, p. 280.
 - Firma de la Constitución el 1º de mayo; t. I, p. 281.
 - Su elevación al Director Provisorio; t. I, p. 283.
 - Se manda cumplir la Constitución en la Confederación; t. I, ps. 284 y 316.
 - Su jura el 9 de julio en las ciudades y pueblos; t. I, ps. 285 y 316.
- Conmoción interior.** V. Estado de sitio.

- Consejo de guerra;** t. II, ps. 16 y 162.
- Constitución Argentina.** Bases establecidas el año X; t. I, p. 22.
- Constitución Argentina de 1853;** t. I, p. 275.
- Proyecto; t. I, p. 277.
 - Aprobación en general; t. I, p. 280.
 - Firma; t. I, p. 281.
 - Elevación al Director provisorio; t. I, p. 283.
 - Se manda cumplir la Constitución; t. I, p. 284.
 - Su jura en ciudades y pueblos; t. I, p. 285.
 - Su rechazo por el gobierno de Buenos Aires; t. I, p. 284.
- Constitución Argentina, Su reforma.**
- Método adoptado; t. I, p. 359.
 - En la Constitución de 1853; t. I, p. 359.
 - En el proyecto de Alberdi; t. I, p. 359.
 - Declaración de la necesidad de la reforma; t. I, p. 362.
 - Poderes de las convenciones; t. I, p. 364.
- Constitución de Buenos Aires de 11 de abril de 1854;** t. I, p. 285.
- Constitución flexible;** t. I, p. 355.
- V. Constitución; su reforma.
- Constitución monárquica,** proyecto de, para el Río de la Plata; t. I, ps. 66, 73 y 89.
- Constitución política inglesa;** t. I, p. 355.
- Constitución rígida;** t. I, p. 356.
- V. Constitución; su reforma.
- Constitución, Su reforma.**
- Principios generales; t. I, p. 353.
 - Constitución flexible; t. I, p. 355.
 - Constitución rígida; t. I, p. 356.
 - En Baviera; t. I, p. 379.
 - En Alemania; t. I, p. 377.
 - En Austria; t. I, p. 379.
 - En Bélgica; t. I, p. 357.



- En Estados Unidos; t. I, ps. 357, 367 y 370.
- En Holanda; t. I, p. 357.
- En Suiza; t. I, p. 367.
- En Prusia; t. I, p. 378.
- Referendum constitucional; t. I, p. 367.
- V. Constitución Argentina. Su reforma.
- Constitución.** Su supremacía sobre las leyes; t. I, p. 458.
- V. Inconstitucionalidad de las leyes.
- Constitución unitaria** de 20 de abril de 1819; V. Constituciones. Primeros ensayos patrios.
- Constituciones.** Primeros ensayos patrios; t. I, ps. 22 y 39.
- Reglamento Orgánico de 22 de octubre de 1811; t. I, ps. 45, 107.
- Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de 22 de noviembre de 1811; t. I, p. 50.
- Asamblea General Constituyente del año XIII; t. I, p. 61.
- Estatuto de 1815; t. I, p. 70.
- Reglamento Provisorio de 3 de diciembre de 1817; t. I, p. 74.
- Constitución Unitaria de 20 de abril de 1819; t. I, p. 74.
- Ley Fundamental, de 23 de enero de 1825; t. I, p. 117.
- Constitución unitaria de 1826; t. I, p. 144.
- Constituciones provinciales;** t. III, p. 544.
- Constituyentes de 1853;** t. I, ps. 271 y 275.
- Contribuciones y reclutamiento de tropas.** V. Cámara de Diputados.
- Contribución de mejoras;** t. II, p. 29.
- V. Igualdad ante la ley.
- Contribuciones directas;** t. III, p. 86.
- V. Impuestos.

- Contribuciones extraordinarias;** t. II, p. 278.
- Contribuciones indirectas;** t. III, p. 86.
- V. Impuestos.
- Contribuciones nacionales.** V. Tesoro nacional.
- Convención Constituyente.** V. Constitución Argentina; su reforma.
- Convención Nacional de 1828;** t. I, p. 175.
- Convención Nacional de Santa Fe,** de 14 de setiembre de 1860; t. I, p. 292.
- Convención Nacional de 1866;** t. I, p. 365.
- Convención Nacional de 1898;** t. I, p. 365.
- Convención Provincial de Buenos Aires** de 5 de enero de 1860; t. I, p. 292.
- Córdoba.** Su situación política el año XX; t. I, p. 91.
- Reglamento Provisorio de 30 de enero de 1821; t. I, p. 91.
- Constitución de 9 de febrero de 1847; t. I, ps. 91 y 190.
- Corte Suprema federal.**
 - Antecedentes constitucionales; t. III, p. 437.
 - Condiciones para ser miembro de la; t. III, p. 441.
 - Sueldo de sus miembros; t. III, p. 441.
 - Número de jueces de la; t. III, ps. 437 y 441.
 - Sede de la; t. III, p. 437.
 - Conocimiento originario y exclusivo de la; t. III, p. 441.
 - Conocimiento en revisión de la; t. III, p. 441.
 - Conocimiento por apelación de la; t. III, p. 441.
 - Conocimiento en las cuestiones de competencia judicial; t. III, p. 443.
 - Funciones de superintendencia judicial; t. III, p. 444.



- Recurso extraordinario ante la; t. III, p. 447.
- Intérprete supremo de la Constitución y de las leyes; t. III, p. 445.
- Ley de 1862 (Nº 27); t. III, p. 441.

Correos nacionales. V. Postas y correos.

Correos, renta de. V. Tesoro nacional.

Correspondencia, inviolabilidad de la. V. Libertad individual.

Corrientes. Su situación política el año XX; t. I, p. 105.

— Reglamento provisorio constitucional de 11 de diciembre de 1821; t. I, p. 105.

— Constitución de 15 de setiembre de 1824; t. I, p. 106.

Criollos. Su situación en la Colonia; t. I, p. 4.

Crisis política del año XX; t. I, p. 78.

Cuadrilátero, Tratado del. V. Pactos.

Cuenta de gastos, Aprobación de la, por el Congreso; t. III, p. 110.

— Ley 3956, de 1899; t. III, p. 111.

Puestiones políticas. V. Intervención federal en las Provincias.

Cultos y creencias, Libertad de; t. II, p. 60.

— Definición; t. II, p. 64.

— La Iglesia católica y el Estado; t. II, p. 66.

— Ideas de Alberdi sobre; t. II, p. 62.

— En la colonia; t. II, p. 60.

— En el Estatuto de 1815; t. II, p. 61.

— En el Reglamento de 1817; t. II, p. 61.

— En la Constitución de 1819; t. II, p. 61.

— En la Constitución de 1826; t. II, p. 61.

— En el Congreso de 1853; t. II, p. 62.

— En la Convención provincial de 1860; t. II, p. 68.

— En el Tratado con Inglaterra de 1825; t. II, p. 61.

Cuyo, Provincias de. Su situación política en el año XX; t. I, p. 99.

Declaración contra sí mismo; t. II, p. 166.

Declaraciones, derechos y garantías de la Constitución.

— Definición de «derechos»; t. I, p. 380.

— Definición de «garantías»; t. I, p. 381.

— Orígenes de las declaraciones de derechos constitucionales; t. I, p. 382.

— Su importancia práctica; t. I, p. 386.

— Amplitud de las declaraciones constitucionales; t. I, p. 389; t. II, p. 60.

— Límite de las; t. I, p. 392.

— Reglamentación legislativa de las; t. I, p. 392.

— Derechos no enumerados; t. I, p. 404.

— Bases para las Constituciones provinciales; t. I, p. 389.

Defensa en juicio. V. Libertad individual.

Delito común; t. II, p. 15.

Delito militar; t. II, ps. 15 y 17.

Delito político; t. II, ps. 16 y 171.

Demagogia; t. I, p. 412.

Democracia; t. I, p. 412.

— Pura; t. I, p. 415.

— Representativa; t. I, p. 415.

Demócrata. Partido político norteamericano; t. II, p. 361.

— V. Federalista — Republicano.

Derecho parlamentario. V. Poder legislativo federal.

Derecho patrimonial adquirido; t. II, ps. 157 y 203.



Derecho público provincial. V. Provincias Argentinas.

Derechos civiles; t. I, p. 352.

Derechos diferenciales; t. III, p. 57.

Derechos individuales. V. Declaraciones, derechos y garantías de la Constitución.

Derechos políticos; t. I, p. 410.

Dieta parlamentaria. V. Poder legislativo federal.

Diputados provinciales del año X; t. I, ps. 26 y 32.

— Ideas de Mariano Moreno sobre la obra y poderes de los; t. I, ps. 30, 34 y 51.

— Incorporación de los, a la Junta de Gobierno del año X; t. I, ps. 27 y 32.

— Reunión de los, el 18 de diciembre del año X, con los miembros de la Junta Provisional de Gobierno; t. I, p. 295.

— Expulsión de los; t. I, p. 51.

Diputados, representación de los. V. Cámara de Diputados.

— Su elección directa. V. Cámara de Diputados — Poder legislativo federal.

Diputados suplentes en la Confederación; t. II, p. 411.

Documentos públicos del Estado, legislación sobre falsificación de; t. III, p. 176.

Domicilio, inviolabilidad del. V. Libertad individual.

Domínio. V. Propiedad, derecho de.

Domínio eminente. V. Expropiación.

Dorrego (Manuel). Gobernador de la Provincia de Buenos Aires; t. I, p. 164.

— Su fusilamiento; t. I, p. 171.

Educación.

— Primaria; t. II, p. 119.

— Secundaria; t. II, p. 119.

— Superior; t. II, p. 119.

— En las Provincias; t. III, p. 557.

— Ley de 4 de octubre de 1890 (Nº 2737); t. III, p. 557.

Ejércitos; t. III, p. 492.

— Su diferencia con las fuerzas policiales de las provincias; t. III, p. 494.

— V. Fuerza de línea.

Empleos de la Nación; t. III, p. 202.

Empréstitos. V. Tesoro nacional.

Encomienda; t. II, ps. 10 y 44.

Enseñar y aprender, Derechos de; t. II, p. 117.

— V. Educación.

Entre Ríos. Su situación política el año XX; t. I, p. 103.

— Estatuto provisorio de 4 de marzo de 1822; t. I, p. 104.

Esclavos.

— En la Argentina; t. II, p. 33.

— En los Estados Unidos; t. II, p. 31.

— En el Brasil; t. II, p. 35.

— En la Constitución de 1853; t. II, p. 36.

— En la Constitución de 1860; t. II, p. 36.

— Tratado con el Brasil; t. II, p. 36.

— Tratado con Inglaterra de 1825; t. II, p. 36.

— Tratado con Gran Bretaña de 1839; t. II, p. 36.

— Represión en el código penal; t. II, p. 38.

— Trata de blancas; t. II, p. 39.

Estado de asamblea; t. II, p. 290.

Estado de sitio.

— Definición; t. II, ps. 281, 287.

— Antecedentes; t. II, p. 280.

— Ideas de Alberdi; t. II, p. 282.

— En la Constitución chilena de 1833 y reforma de 1874; t. II, p. 282.

— En los textos de 1853 y reforma de 1860; t. II, p. 285.

— Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. II, p. 287.

— Causas que pueden motivarlo; t. II, p. 291.

— Ataque exterior; t. II, ps. 292 y 303.



- Comoción interior; t. II, ps. 293 y 303.
- Poder que lo declara; t. II, p. 295.
- Controversia entre Sarmiento y Rawson; t. II, p. 297.
- Es poder del gobierno federal; t. II, p. 299.
- Territorio en que se aplica; t. II, p. 304.
- Efectos que produce; t. II, p. 305.
- Celebración de elecciones; t. II, p. 306.
- Cesación; t. II, p. 308.
- Responsabilidades consiguientes; t. I, p. 308.
- Casos de declaración en el país; t. II, p. 309.
- Estatuto de 1815.** V. Constituciones, primeros ensayos patrios.
- Estatuto provisional del gobierno superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata,** a nombre del señor don Fernando VII. V. Constituciones, primeros ensayos patrios.
- Excarcelación bajo fianza.** V. Libertad bajo fianza.
- Exequátur;** t. II, p. 79.
- Exportación,** derechos de; V. Aduanas, derechos de.
- Ex post facto,** Ley; t. II, p. 154.
 - V. «Bills of attainder». Derecho patrimonial adquirido.
- Expropiación.**
 - Concepto; t. II, p. 212.
 - Dominio eminente; t. II, p. 211.
 - Indemnización previa; t. II, p. 220.
 - Utilidad pública; t. II, p. 213.
 - Por zonas; t. II, p. 218.
 - Ley N° 189; t. II, p. 213.
 - Jurisprudencia; t. II, p. 215.
- Extranjeros,** Expulsión y exclusión de; t. II, p. 123.
 - V. Inmigración; Maciá y Gas-soll, su caso.

Facultades extraordinarias.

- Concedidas a Rozas; t. I, p. 180.
- En la ley de 1829; t. I, p. 180.
- En la ley de 1835; t. I, p. 180.
- V. Suma del poder público.

Federal. Partido político argentino; t. I, ps. 139 y 146.

Federalismo argentino.

- Doctrina de Mariano Moreno sobre el; t. I, p. 35.
- Primeras formas; t. I, ps. 39, 78.

Federalismo. Sus caracteres; t. I, p. 436.

Federalista. Partido político norteamericano; t. II, p. 361.

- V. Republicano; Demócrata.

Ferrocarriles.

- Clasificación; t. III, p. 144.
- Nacionales; t. III, p. 184.
- Provinciales; t. III, p. 184.
- Ley de 1891 N° 2873; t. III, p. 144, 185.
- Poder concurrente de las Provincias y el Congreso; t. III, p. 186.
- V. Ley Mitre.

Fomento del bienestar general y del progreso; t. III, p. 178.

Fuero militar; t. II, p. 16.

- V. Igualdad ante la ley.

Fueros personales.

- Ley de la Provincia de Bs. As. de 5 de julio 1823; t. II, p. 12.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. II, p. 15.
- V. Igualdad ante la ley.

Fueros reales. V. Igualdad ante la ley.

Fuerza de línea; t. III, ps. 223, 409.

- V. Fuerzas militares, marítimas y terrestres.

Fuerzas militares, marítimas y terrestres; t. III, p. 409.

- V. Fuerza de línea.

Funcionarios y empleados, Nombramiento de; t. III, p. 393.



- Antecedentes históricos; t. III, p. 393.
- En Estados Unidos; t. III, p. 394.
- Vacantes ocurridas durante el receso de las cámaras legislativas; t. III, p. 399.
- Empleos militares; t. III, p. 408.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 397.
- Funes** (Gregorio), diputado por Córdoba el año X; t. I, p. 32.

Garantía federal a las Provincias.

- Definición; t. III, p. 535.
- Condiciones de la; t. III, ps. 536 y 543.
- En el Proyecto de Alberdi; t. III, p. 536.
- Extensión de la; t. III, p. 559.
- V. Intervención federal en las Provincias.

Garantías individuales. V. Declaraciones, derechos y garantías de la Constitución.

García de Cosío (José), diputado por Corrientes el año X; t. I, p. 32.

Gobernadores de Provincias y las funciones parlamentarias; t. II, p. 494.

Gobernadores Intendentes; atribuciones; t. I, p. 6.

Gobierno, Formas de; t. I, p. 412.

— V. Confederación de Estados — Gobierno, su forma en Argentina.

Gobierno, Poderes de.

- Teoría de Montesquieu; t. I, p. 430.
- Enumeración; t. I, p. 433.
- Su separación; t. I, ps. 430 y 497.
- Equilibrio de sus facultades; t. I, p. 454.

Gobierno, Poderes de; Limitaciones y restricciones de los.

- Del gobierno federal; t. I, p. 455.
- De los gobiernos provinciales; t. I, p. 457.
- Legislativo y ejecutivo; t. I, p. 468.
- Ejecutivo y judicial; t. I, p. 469.
- Legislativo y judicial; t. I, p. 471.
- V. Poderes concurrentes.

Gobierno. Su forma en Argentina; t. I, p. 421.

- Comparación con el de los Estados Unidos; t. I, p. 422.
- Sistema representativo; t. I, p. 425; t. III, p. 542.
- Forma republicana; t. I, p. 428; t. III, ps. 513. 542.
- Régimen federal; t. I, p. 436.

Gorriti (Juan Ignacio), diputado por Jujuy el año X; t. I, p. 32.

Guerra con el Paraguay; t. III, p. 411.

Guerra, Poderes de.

- Definición; t. III, p. 406.
- En la Constitución Norteamericana; t. III, p. 406.
- En la Constitución Nacional; t. III, p. 406.
- Declaración de la; t. III, ps. 221, 410.
- Patentes de corso; t. III, p. 412.
- Cartas de represalia; t. III, p. 412.
- V. Ley marcial.

Gurruchaga (Francisco), diputado por Salta el año X; t. I, p. 32.

Habeas corpus.

- En Inglaterra; t. II, p. 138.
- En Estados Unidos; t. II, p. 140.
- En nuestra legislación; t. II, p. 143.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. II, p. 146.
- Arresto por desacato a las Cámaras legislativas; t. II, p. 150.



Habitante. Concepto constitucional; t. II, ps. 126, 399.

Honores; t. III, p. 203.

Huelga, derecho de. V. Trabajar, derecho de.

Huelgas e intereses públicos; t. II, p. 185.

Iglesia y Estado; t. II, p. 66.

— V. Cultos y creencias, Libertad.

Igualdad ante la ley; t. I, p. 435.

— Definición; t. II, ps. 5 y 329.

— Doctrina de Mariano Moreno; t. II, p. 9.

— En el Estatuto provisional de 1815; t. II, p. 6.

— Admisibilidad en los empleos; t. II, p. 24.

— Contribución de mejoras; t. II, p. 29.

— Fuero militar; t. II, p. 16.

— Fueros personales; t. II, p. 11.

— Fueros reales; t. II, p. 16.

— Impuestos y cargas públicas; t. II, p. 25.

— Prerrogativas de sangre; t. II, p. 8.

— Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. II, ps. 6, 329.

— V. Esclavos — Indios.

Importación, Derechos de. V. Aduana, derechos de.

Imprenta, Libertad de.

— Definición; t. II, p. 87.

— Reglamento de la Junta Grande; t. II, p. 88.

— En el Triunvirato del año XI; t. II, p. 89.

— En el Estatuto de 1815; t. II, p. 89.

— En el Reglamento de 1817; t. II, p. 89.

— En la Constitución de 1819; t. II, p. 89.

— En la Constitución de 1826; t. II, p. 89.

— En el derecho público de la Pro-

vincia de Buenos Aires; t. II, p. 89.

— En la Constitución de 1853; t. II, p. 91.

— En la Convención de 1860; t. II, p. 93.

— Delitos de; t. II, ps. 93 y 105; t. III, p. 426.

— Delitos de (leyes provinciales); t. II, p. 105.

— Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. II, p. 96.

— V. Censura previa.

Impuestos.

— Clasificación; t. III, ps. 83, 99.

— Nacionales; t. III, p. 83.

— Provinciales; t. III, ps. 83 y 499.

— Al consumo; t. III, p. 86.

— Jurisprudencia parlamentaria sobre impuestos al consumo; t. III, p. 87.

— Jurisprudencia de la Corte Suprema sobre impuestos al consumo; t. III, p. 91.

— Poderes concurrentes de la Nación y Provincias sobre; t. III, p. 92.

— Doble imposición; t. III, p. 92.

— Contribuciones directas; t. III, p. 93.

— Impuestos de tránsito; t. III, p. 501.

— Orbita impositiva de la Nación y de las Provincias; t. III, p. 505.

— V. Impuestos provinciales — Tesoro nacional.

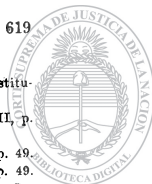
Impuestos provinciales.

— Orbita impositiva de las Provincias y de la Nación; t. III, p. 505.

— Riqueza imponible; t. III, p. 503.

— Jurisprudencia de la Corte Suprema sobre poder impositivo de las Provincias; t. III, p. 499.

— Id. id. sobre impuestos a la circulación territorial; t. III, p. 504.



- Id. id. sobre derechos de tránsito; t. III, p. 501.
- Jurisprudencia norteamericana sobre impuestos estaduais; t. III, p. 507.
- V. Circulación económica. Impuestos.
- Diferenciales; t. II, p. 26.
- Proporcionales; t. III, p. 97.
- Progresivos; t. III, p. 99.
- Impuestos y cargas públicas;** t. II, p. 25.
- V. Igualdad ante la ley.
- Inamovilidad de los jueces.** V. Jueces.
- Incháurregui** (José Santos), miembro de la Junta Gubernativa del 24 de mayo, año X; t. I, p. 20.
- Incompatibilidades parlamentarias.** V. Poder legislativo federal.
- Inconstitucionalidad de las leyes;** t. I, p. 403.
- Control jurisdiccional de la constitucionalidad; t. I, p. 471.
- Antecedentes y fundamentos; t. I, p. 473.
- Doctrina de Marshall; t. I, p. 476.
- Doctrina de Patterson; t. I, p. 477.
- Doctrina de la Corte Suprema Argentina; t. I, p. 477.
- Reglas de interpretación; t. I, p. 479; t. III, p. 506.
- En Francia; t. I, p. 487.
- En Checoslovaquia; t. I, p. 489.
- En Austria; t. I, p. 490.
- Efectos jurídicos de la inconstitucionalidad; t. I, p. 496.
- De leyes provinciales por la Corte Suprema; t. III, p. 473.
- De las leyes de carácter político; t. III, p. 576.
- V. Tratados internacionales.
- Indemnización previa.** V. Expropiación.
- Independencia.** Declaración de la; 9 de Julio de 1816; t. I, p. 72.

Indios.

- Su situación ante la Constitución; t. II, p. 42.
- En las leyes de Indias; t. II, p. 43.
- En Estados Unidos; t. II, p. 49.
- Su condición legal; t. II, p. 49.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. II, p. 56.
- Jurisprudencia de la Cámara Criminal de la Capital de la República; t. II, p. 56.
- V. Mita — Encomienda — Servidumbre — Tributo — Yacónago — Melinao (Luis), Cacique; su sucesión.

Indulto y conmutación de pena.

- En Estados Unidos; t. III, p. 380.
- En la Constitución Nacional; t. III, p. 381.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 383.

Industria.

- Libertad de; t. II, p. 192.
- Fomento de la; t. III, p. 182.
- Poder de policía; t. II, p. 195.

Informes de los jefes de la administración;

- t. III, p. 413.
- In fraganti delito.** Concepto; t. II, p. 534.

Inmigración;

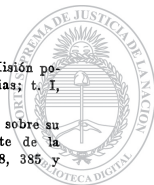
- t. II, p. 121; t. III, p. 183.
- Inquisición.** Su abolición el año XIII; t. II, p. 11.

Instrucción, Planes de;

- t. III, p. 180. — V. Educación.
- Instrucciones a los diputados de la Provincia Oriental a la Asamblea General Constituyente del año XIII.** — V. Asamblea General Constituyente del año XIII.

Intendencias del Virreynato del Río de la Plata;

- t. I, p. 6.
- Interpelación a los ministros del poder ejecutivo.** — V. Ministros del poder ejecutivo.



Intervención federal en las Provincias.

- Antecedentes nacionales; t. III, ps. 559, 562.
- Caracteres de la; t. III, ps. 571 y 586.
- Es facultad reservada a los poderes políticos de la Nación; t. III, p. 576.
- En el receso parlamentario; t. III, p. 585.
- Poder que la decreta; t. III, p. 518, 530 y 573.
- Autoridades constituídas; t. III, ps. 520 y 588.
- Interventor federal, Representación y atribuciones del; t. III, p. 595.
- Pendiente de ejecución; t. III, p. 598.
- La garantía federal; t. III, p. 517.
- Proyectos de ley de agosto 24 y 25 de 1869; t. III, p. 580.
- Mensaje de Sarmiento, de 1869; t. III, p. 582.
- En los textos de 1853; t. III, ps. 536 y 564.
- En la Reforma de 1860; t. III, ps. 539 y 565.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, ps. 541, 576.
- En Estados Unidos; t. III, p. 512.
- Ley norteamericana de 1795; t. III, ps. 527 y 582.
- En Brasil; t. III, p. 532.
- En Suiza; t. III, p. 529.
- V. Administración de justicia en las Provincias — Ataque exterior — Constituciones provinciales — Declaraciones, derechos y garantías de la Constitución — Educación — Garantía federal a las provincias — Gobierno, su forma en Argentina — Jueces en comisión — Régimen municipal en las Provincias — Sedición.

Irigoyen (Bernardo de); Misión política ante las Provincias; t. I, p. 212.

Irigoyen (Hipólito). Juicio sobre su política como presidente de la Nación; t. III, ps. 238, 385 y 582.

Jubilaciones; t. III, ps. 202 y 391.

Jueces.

- Nombramiento de; t. III, ps. 380, 430.
- Responsabilidad de los; t. III, p. 428.
- Sueldo de los; t. III, p. 429.
- Inamovilidad de los; t. I, p. 480; t. II, p. 159; t. III, p. 420.
- De la Capital de la República; t. III, p. 421.
- En comisión. V. Libertad individual.
- Naturales. V. Libertad individual.
- Provinciales, declarados en comisión por las intervenciones federales; t. II, p. 161.
- V. Juicio político.

Juicio político.

- Concepto y definición; t. III, p. 358.
- Causas que lo motivan; t. III, p. 361.
- Funcionarios que comprende; t. III, p. 360.
- Procedimiento; t. III, p. 362.
- Reglamento del Senado de 1867 para los casos de; t. III, p. 364.
- Suspensión de los funcionarios sometidos a; t. III, p. 366.
- De los jueces; t. III, p. 428.

Juicio previo. V. Libertad individual.

Jujuy.

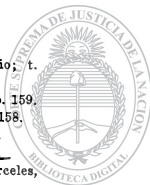
- Su situación política el año XX; t. I, p. 94.
- Constitución de 9 de agosto de 1821; t. I, p. 94.



- Constitución de 1835; t. I, p. 101.
- Autonomía en 1834; t. I, p. 101.
- Estatuto provincial de 1839; t. I, p. 189.
- Junta Conservadora del año XI;** t. I, ps. 47, 49, 55.
- Junta de Observación del año XV;** t. I, p. 70.
- Junta Gubernativa de 24 de mayo del año X;** t. I, p. 20.
- Junta Provisional de Gobierno.**
 - Diputados provinciales del año X a la; t. I, p. 32.
 - Reunión del 18 de diciembre del año X con los diputados provinciales; t. I, p. 32.
- Junta Grande**
 - Creación y organización provisoría de los gobiernos autónomos de las Provincias; t. I, p. 42.
 - Creación del Triunvirato; t. I, p. 46.
 - Su clasificación como forma de gobierno; t. I, p. 417.
 - V. Diputados provinciales del año X.
- Juntas Escrutadoras;** t. II, p. 484.
- Juntas Provinciales;** t. I, p. 40.
- Jurados, Legislación sobre;** t. III, p. 176.
- Jurisdicción federal;** t. III, p. 452.
 - V. Lugares adquiridos en las Provincias.
- Jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos;** su valor para interpretar nuestra Constitución; t. I, p. 425; t. III, ps. 119, 391.
- Juzgados de Sección.**
 - Condiciones para ser juez de; t. III, p. 450.
 - Jurisdicción y competencia de los; t. III, p. 451.
 - Ley de octubre 16 de 1862 (Nº 27); t. III, p. 450.
 - Leyes Nos. 1893, 4055, 5011, 8843, 11.192; t. III, p. 450.
- Juzgados letrados;** t. III, p. 440.

- Ley de 18 de octubre de 1884 (Nº 1532); t. III, p. 440.

- Lami (Juan José), diputado por** Santiago del Estero el año X; t. I, p. 32.
- Landrath;** t. I, p. 418. — V. Referéndum popular.
- Landsgemeinde;** t. I, p. 418. — V. Referéndum popular.
- La Rioja.**
 - Su situación política en el año XX; t. I, p. 98.
 - Su primera Constitución de 1855; t. I, p. 99.
- La Tablada, Batalla de;** t. I, p. 183.
- Legislatura.** V. Poder Legislativo Federal.
- Letras de Tesorería.** V. Moneda provincial.
- Ley.**
 - Definición; t. III, p. 5.
 - Obligatoriedad de la; t. III, p. 6.
 - Reglamentación; t. II, p. 377; t. III, p. 372.
 - Iniciativa por el Poder Ejecutivo; t. III, p. 10.
 - Iniciativa en la Cámara de Diputados; t. III, p. 14.
 - Iniciativa en la Cámara de Senadores; t. III, p. 15.
 - Iniciativa por el Poder Judicial; t. III, p. 15.
 - Discusión y votación; t. III, p. 16.
 - Caducidad de los proyectos; t. III, p. 17.
 - Desacuerdo total entre las Cámaras; t. III, p. 18.
 - Desacuerdo parcial entre las Cámaras; t. III, p. 22.
 - Sanción. — V. Poder Legislativo Federal.
 - Promulgación; t. III, p. 39.
 - Publicación; t. III, p. 40.
 - Secretas; t. III, p. 40.
 - V. Cámara de Diputados — Cámara de Senadores — Poder Eje-



cutivo — Poder Legislativo Federal — Veto.
Ley anterior. V. Libertad individual.
Ley electoral. V. Régimen electoral.
Ley Fundamental de 23 de enero de 1825; t. I, p. 117.
Ley marcial.
 — Definición; t. II, ps. 290, 311.
 — Ante la Constitución Nacional; t. II, p. 312.
 — Casos de interperio en Estados Unidos; t. II, p. 313.
 — Jurisprudencia de Estados Unidos; t. II, p. 318.
 — Cuando procede su aplicación; t. II, p. 318.
 — Jurisprudencia nacional; t. II, p. 315.
 — Declaración en San Juan en 1869; t. II, p. 317.
Ley Mitre; t. III, p. 191.
Leyes protectoras; t. III, p. 188.
Libertad bajo fianza; t. II, p. 168.
Libertad civil; t. I, ps. 349, 381.
Libertad individual:
 — En el Acta de mayo de 1810; t. II, p. 134.
 — En el Reglamento Orgánico de 1811; t. II, p. 134.
 — En el decreto de seguridad individual del año XI; t. II, p. 135.
 — En el Estatuto de 1815; t. II, p. 136.
 — En el Reglamento Provisorio de 1817; t. II, p. 137.
 — En la Constitución de 1819; t. II, p. 137.
 — En la Constitución de 1826; t. II, p. 137.
 — Comisiones especiales; t. II, p. 158.
 — Inviolabilidad de la correspondencia; t. II, p. 174.
 — Inviolabilidad de la defensa; t. II, p. 165.

— Inviolabilidad del domicilio; t. II, p. 172.
 — Jueces en comisión; t. II, p. 159.
 — Jueces naturales; t. II, p. 158.
 — Juicio previo, t. II, p. 152.
 — Ley anterior; t. II, p. 154.
 — V. Azotes, pena de — Cárceles, objeto y condiciones de las — Declaración contra sí mismo — Estado de sitio — Habeas corpus — Libertad bajo fianza — Tormento.

Libertad política; t. I, ps. 349, 381.

Licencias; t. III, p. 391.

Liga del litoral. V. Pactos.

Limitaciones constitucionales y legales; t. I, p. 454.

Límites internacionales; t. III, p. 193.

— Ley de 9 de enero de 1900 (Nº 3906); t. III, p. 196.

Límites interprovinciales; t. III, p. 193.

— Arbitraje del Presidente de la República; t. III, p. 195.

— Arbitraje de la Corte Suprema; t. III, p. 195.

— Línea de frontera sobre los ríos Negro y Neuquén; t. III, p. 195.

— Ley de octubre 17 de 1862 (Nº 28); t. III, p. 194.

— Ley de octubre 5 de 1878; t. III, p. 195.

— Ley de mayo 30 de 1882 (Nº 1168); t. III, p. 194.

— Ley de agosto 14 de 1884 (Nº 1447); t. III, p. 196.

— Locación de casas para habitación, leyes de emergencia; t. II, p. 199.

Local option laws; t. I, p. 374.

Locomoción, Derecho de; t. II, p. 121.

López (Vicente), presidente provisorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata; t. I, p. 163.



Lué y Riega (Benito). Su actuación en el Cabildo abierto del 22 de mayo; t. I, p. 13.

Lugares adquiridos por compra o cesión en las Provincias.

- Legislación del Congreso sobre; t. III, p. 205.
- Las Constituciones Provinciales y la jurisdicción federal; t. III, p. 209.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 210.

Maradona (José Ignacio), diputado por San Juan el año X; t. I, p. 32.

Mariaca (Ramón), diputado por La Paz el año X; t. I, p. 32.

Mayorazgos; t. II, p. 10.

Maza (Manuel V.). Gobernador provisorio de Buenos Aires; t. I, p. 192.

Melinao (Luis), Cacique. Su sucesión; t. II, p. 53.

Mensaje del Poder Ejecutivo; t. III, p. 8.

Milicias, Régimen de; t. III, ps. 223, 409.

Militarismo; t. II, p. 18.

Ministros del Poder Ejecutivo.

- Citación de los, por la Cámara. V. Poder Legislativo Federal.
- Su función constitucional; t. III, p. 291.
- Ley de octubre 8 de 1898 (Nº 3727); t. III, p. 292.
- En Estados Unidos; t. III, p. 294.
- V. Juicio político — Poder Ejecutivo, organización del — Poder Legislativo Federal.

Mita; t. II, ps. 10, 44.

Molina (Manuel Felipe), diputado por Tucumán el año X; t. I, p. 32.

Molina (Manuel Ignacio), diputado por Mendoza el año X; t. I, p. 32.

Monarquía; t. I, p. 472.

- Constitucional; t. I, p. 473.
- Proyecto de implantación en el Río de la Plata; t. I, ps. 66, 73, 89.

Moneda.

- Poder del Congreso, exclusivo; t. III, ps. 152 y 160.
- Caja de Conversión; t. III, p. 159.
- Fijar valor de la; t. III, p. 160.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 163.
- Monedas extranjeras; t. III, p. 163.
- Plata de Güemes; t. III, p. 162.
- Ley de setiembre 29 de 1875 (Nº 733); t. III, p. 164.
- Ley de 1881 (Nº 1130); t. III, p. 165.
- Falsificación de, leyes sobre; t. III, ps. 176, 483.
- V. Banco — Caja de Conversión — Moneda provincial.

Moneda provincial.

- Letras de tesorería; t. III, ps. 483, 485.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 483.
- En Estados Unidos; t. III, p. 484.
- V. Moneda.

Money bills; t. II, p. 415. — V. Presupuesto de la Nación.

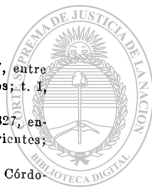
Monopolios y privilegios; t. II, p. 187; t. III, p. 188.

Montepío, Goece de; t. III, ps. 202, 391.

Moreno (Mariano), Doctrinas de; t. I, ps. 34, 329. — V. Diputados provinciales del año X.

Municipalidad de la Capital de la Nación; t. I, ps. 254, 522.

Nacionalidad. V. Ciudadanía y nacionalidad.



Naturalización. — V. Ciudadanía y nacionalidad.

Navigación, Libertad de; t. II, ps. 227, 233.

Nobleza, Títulos de. V. Igualdad ante la ley.

Nulificación, Derecho de; t. I, p. 441. — V. Confederación de Estados.

Obispos; t. II, p. 80.

Oligarquía; t. I, p. 412.

Olmos de Aguilera (José Antonio), diputado por Catamarca el año X; t. I, p. 32.

Oncativo, Batalla de; t. I, p. 183.

Ordenanzas fundamentales de Connecticut; t. I, p. 9.

Ordenes religiosas; t. II, p. 81; t. III, p. 495.

Organización constitucional argentina; t. I, p. 198.

Orihuela (José Francisco Javier de), diputado por Cochabamba el año X; t. I, p. 32.

Pactos.

— Del Pilar, de 1820; t. I, p. 86.

— de 24 de noviembre de 1820, entre Buenos Aires y Santa Fe; t. I, p. 113.

— de 5 de junio de 1821, entre Tucumán y Santiago del Estero (Tratado de Vinará); t. I, p. 113.

— de 19 de setiembre de 1821, entre Tucumán y Santiago del Estero; t. I, p. 114.

— del Cuadrilátero; de 25 de enero de 1822, entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes; t. I, p. 114.

— de 21 de setiembre de 1827, entre Buenos Aires y Córdoba; t. I, p. 165.

— de 2 de octubre de 1827, entre Buenos Aires y Santa Fe; t. I, p. 166.

— del 27 de octubre de 1827, entre Buenos Aires y Entre Ríos; t. I, p. 166.

— del 11 de diciembre de 1827, entre Buenos Aires y Corrientes; t. I, p. 167.

— de mayo de 1827, entre Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan, San Luis y Salta; t. I, p. 167.

— de 13 de agosto de 1829, entre Córdoba, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Tucumán, Mendoza, San Juan y San Luis; t. I, p. 183.

— de 5 de julio de 1829, entre Córdoba, Catamarca, Mendoza, La Rioja y San Luis; t. I, p. 183.

— de 23 de febrero de 1830, entre Santa Fe y Corrientes; t. I, p. 184.

— de 23 de marzo de 1830, entre Buenos Aires y Corrientes; t. I, p. 184.

— de 3 de mayo de 1830, entre Corrientes y Entre Ríos; t. I, p. 184.

— federal, de 4 de enero de 1831, entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos; t. I, ps. 184, 301.

— de 6 de abril de 1852, entre Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos; t. I, p. 216.

— de San José de Flores, de 11 de noviembre de 1859; t. I, p. 360.

Pactos internacionales.

— Tratado con Inglaterra de 1823; t. I, ps. 338, 339.

— Tratado con Inglaterra de 1839; t. I, p. 338.

— Tratado con Francia de 1840; t. I, p. 338.

Palabra oral y escrita, Libertad de; t. II, p. 87. — V. Imprenta, libertad de.

Paraná, Capital provisoria de la Confederación Argentina; t. I, p. 287.



Paso (Juan José)

- Su actuación en el Cabildo abierto del 22 de mayo; t. I, p. 17.
- Miembro del Triunvirato; t. I, p. 46.

Patronato Nacional; t. II, p. 71; t. III, p. 393, 495.

Pavón, Batalla de; t. I, p. 513.

Paz (José María). Su comisión ante las Provincias en 1852; t. I, p. 262.

Pena aflictiva; t. II, p. 534.

Pena de muerte. V. Delitos políticos — Delitos militares.

Pena infamante; t. II, p. 534.

Penas, Conmutación de. V. Indultos y conmutación de penas.

Pensiones; t. III, p. 202.

Pérez (José Julián), diputado por Tarija el año X; t. I, p. 32.

Periodos legislativos. V. Poder Legislativo Federal.

Pesas y medidas, Sistema de.

— Facultad del Congreso; t. III, p. 165.

— Ley de 10 de setiembre de 1863 (Nº 52); t. III, p. 165.

— Ley de julio 13 de 1877 (Nº 845); t. III, p. 166.

— Convención internacional del metro, de 1876; t. III, p. 166.

Petición, Derecho de; t. II, ps. 106, 114.

Pluralidad de votos parlamentarios. V. Régimen electoral.

Poblet (Mareolino), diputado por San Luis el año X; t. I, p. 32.

Pocket veto. V. Veto.

Poder de Policía.

— Definición; t. I, ps. 393, 395; t. III, p. 469.

— Origen; t. I, p. 396.

— Materias que comprende; t. I, p. 395.

— Limitaciones al; t. I, p. 394; t. III, p. 490.

— Doctrina del presidente de la Corte Suprema, Dr. Antonio Bermejo; t. I, p. 398.

— Dónde reside; t. I, p. 400.

— En las Provincias; t. I, p. 401; t. III, p. 488, 490.

— General del Congreso; t. III, p. 148.

— En Estados Unidos; t. III, p. 488.

— Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 490.

— Ante el poder judicial; t. II, p. 195.

— V. Trabajar, Derecho de.

Poder Ejecutivo Nacional, Atribuciones del; t. III, p. 370.

— V. Capital de la Nación, Gobierno y administración de la — Estado de sitio — Fuerzas militares, marítimas y terrestres — Funcionarios y empleados, Nombramiento de — Guerra, Poderes de — Indulto y conmutación de penas — Informes de los jefes de la administración — Jubilaciones — Jueces, Nombramiento de — Ley, Reglamentación de la — Licencias — Mensaje del Poder Ejecutivo — Monté pío, Goce de — Patronato Nacional — Poder Legislativo federal — Presidente de la Nación — Relaciones exteriores — Retiros — Tratados internacionales.

Poder Ejecutivo Nacional. Consecuencias políticas de su caída el año XX; t. I, p. 82.

Poder Ejecutivo Nacional unipersonal.

— En 1814; t. III, p. 289.

— En 1815; t. III, p. 290.

— En 1817; t. III, p. 290.

— En 1819; t. III, p. 290.

— En 1825; t. I, p. 123.

— En 1826; t. III, p. 290.

Poder Ejecutivo Nacional, Organización del.

— Antecedentes históricos; t. III, p. 285.

— Poder unipersonal; t. III, p. 289.

— V. Acefalía presidencial — Mi-



nistros del Poder Ejecutivo —
Presidente de la Nación — Vice-
presidente de la Nación.

Poder Ejecutivo, Organización del;
t. III, p. 234.

— En la Constitución Nacional. V.
Presidente de la Nación — Po-
der Ejecutivo Nacional, Organi-
zación del.

— Parlamentario; t. III, ps. 240,
256.

— Presidencial; t. III, p. 240.

— En Inglaterra; t. III, p. 241.

— En Estados Unidos; t. III, p.
247.

— En Francia; t. III, p. 264.

— Cuasi parlamentario; t. III, p.
272.

— En Chile; t. III, p. 272.

— En Suiza; t. III, p. 276.

— Colegiado; t. III, ps. 276, 280.

— En el Uruguay; t. III, p. 280.

Poder electoral; t. I, p. 433.

Poder Judicial Federal.

— Naturaleza e importancia; t. III,
p. 415.

— Doctrina de Alberdi; t. III, p.
418.

— En la Constitución Nacional; t.
III, p. 419.

— Garantías constitucionales de la
independencia del; t. III, p. 420.

— Jerarquía, organización y atri-
buciones; t. III, p. 436.

— Leyes orgánicas del; t. III, p.
439.

— En Estados Unidos; t. III, p.
415.

— V Cámaras federales de apela-
ción — Corte Suprema — Jue-
ces de la Capital de la Repúbli-
ca—Jueces, Inamovilidad de los

— Jueces, Nombramiento de —
Jueces, Responsabilidad de los—
Jueces, Sueldo de los — Juicio
político — Jurisdicción federal

— Juzgados de sección — Juz-
gados letrados.

Poder Legislativo Federal.

— Atribuciones del; t. III, p. 41.

— Sistema bicamariata; t. II, p.
360.

— Sistema unicamariata; t. II, p.
370.

— No es delegable; t. II, p. 376.

— Representación de la Capital en
el Congreso; t. II, p. 370.

— Legislatura, concepto; t. II, p.
428.

— Derecho parlamentario; t. II, p.
459.

— Periodos legislativos; t. II, p.
460.

— Sesiones ordinarias de las cáma-
ras; t. II, p. 463.

— Sesiones preparatorias de las cá-
maras; t. II, p. 465.

— Sesiones de prórroga de las cá-
maras; t. II, p. 466.

— Citación de los ministros del Po-
der Ejecutivo por las cámaras;
t. II, ps. 469, 520.

— Sesiones extraordinarias de las
cámaras; t. II, p. 471.

— Simultaneidad de las sesiones de
las cámaras; t. II, p. 476.

— Juez de la elección de los miem-
bros de las cámaras; t. II, p.
477.

— Quorum; t. II, p. 486.

— Derechos de la minoría de las
cámaras; t. II, p. 487.

— Juramento de los legisladores;
t. II, p. 489.

— Incompatibilidades parlamenta-
rias; t. II, p. 490.

— Incompatibilidades parlamenta-
rias con las funciones ejecu-
tivas; t. II, p. 491.

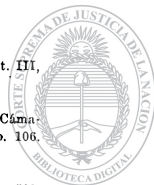
— Incompatibilidades parlamenta-
rias con la función de goberna-
dor de provincia; t. II, p. 494.

— Incompatibilidades de las funcio-
nes de miembro del Congreso
con el cargo de legislador pro-
vincial; t. II, p. 496.



- Incompatibilidades parlamentarias con las funciones militares; t. II, p. 496.
- Id. id. con las funciones judiciales; t. II, p. 498.
- Id. id. con las funciones eclesiásticas; t. II, p. 499.
- Privilegios parlamentarios en nuestra Constitución; t. II, p. 512.
- Reglamento de las cámaras; t. II, p. 515.
- Corrección disciplinaria de sus miembros; t. II, p. 517.
- Remoción de sus miembros; t. II, p. 517.
- Exclusión de sus miembros; t. II, p. 518.
- Renuncia de sus miembros; t. II, p. 516.
- Desacato a sus miembros; t. II, ps. 506, 537.
- Derecho de investigación de las cámaras; t. II, p. 526.
- Libertad de opinión de sus miembros; t. II, p. 528.
- Exención de arresto de sus miembros; t. II, ps. 531, 542.
- Querrela contra sus miembros; t. II, p. 534.
- Desacato de sus miembros al Poder Judicial; t. II, p. 542.
- Dieta de sus miembros; t. II, p. 544.
- Ley, formación y sanción de la. V. Ley.
- V. Cámara de Diputados — Cámara de Senadores — Comisión conservadora — Ley.
- Poderes concurrentes;** t. I, p. 461.
- De la Nación y de las Provincias; t. III, p. 496.
- Materias que abarca; t. III, p. 496.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de ferrocarriles; t. III, p. 497.
- Id. id. sobre expropiación; t. III, p. 497.

- Id. id. sobre concesión de privilegios; t. III, p. 498.
- V. Impuestos al consumo.
- V. Educación primaria.
- Poderes de gobierno.** División el año XI; t. I, p. 45.
- Poderes delegados por las Provincias.** V. Provincias Argentinas.
- Poderes Ejecutivo y Judicial.** Sus limitaciones y restricciones; t. I, p. 469.
- Poderes implícitos del Congreso.**
 - Definición; t. III, p. 231.
 - En Norteamérica; t. III, p. 228.
 - En la Constitución Nacional; t. III, ps. 232, 474.
 - Limitaciones constitucionales; t. III, p. 233.
- Poderes inherentes a las Provincias.** V. Provincias Argentinas.
- Poderes Legislativo y Ejecutivo.** Sus limitaciones y restricciones; t. I, p. 468.
- Poderes Legislativo y Judicial.** Sus limitaciones y restricciones; t. t. p. 471.
- Poderes prohibidos a las Provincias.** V. Provincias Argentinas.
- Poderes provinciales;** t. I, p. 442.
- Poderes reservados por las Provincias.** V. Provincias Argentinas.
- Policia, Fuerzas de;** t. III, p. 493. V. Ejércitos.
- Policia, Poder de.** V. Poder de policia.
- Postas y correos;** t. III, p. 176.
- Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos;** t. I, ps. 319, 325.
- Preámbulo de la Constitución nacional.**
 - Su objeto; t. I, p. 319.
 - Comparación con el de los Estados Unidos; t. I, p. 322.
 - Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina; t. I, p. 322.
 - Significación de la palabra Pueblo; t. I, p. 325.



- Por voluntad y elección de las Provincias; t. I, p. 331.
- Los pactos preexistentes; t. I, p. 337.
- Constituir la unión nacional; t. I, p. 340.
- Afianzar la justicia; t. I, p. 342.
- Consolidar la paz interior; t. I, p. 344.
- Proveer a la defensa común; t. I, p. 345.
- Promover el bienestar general; t. I, p. 346.
- Asegurar los beneficios de la libertad; t. I, p. 348.
- Invocando la protección de Dios, etc.; t. I, p. 351.

Prerrogativas de sangre. V. Igualdad ante la ley.

Presidente de la Nación.

- Elección del; t. III, ps. 337, 346.
- Elección por el Congreso; t. III, p. 348.
- Escrutinio de la elección del; t. III, p. 343.
- Reglamento de 1868; t. III, p. 349.
- Condiciones de elegibilidad; t. III, p. 318.
- Período presidencial; t. III, ps. 325, 330.
- Reelección del; t. III, p. 326.
- Juramento del; t. III, p. 334.
- Sueldo del; t. III, p. 332.
- Jefe supremo de la Nación; t. III, p. 370.
- Jefe inmediato y local de la Capital; t. III, p. 379.
- Puede obrar por medio de funcionarios; t. III, p. 335.
- Ausencia de la Capital; t. III, ps. 307, 414.
- Acefalia del. V. Acefalia presidencial.
- V. Juicio político.

Presupuesto de gastos de la Nación.

- Definición y naturaleza del; t. III, p. 105.
- Fundamentos y objeto del; t. III, p. 104.

- Es facultad del Congreso; t. III, p. 104.
- Ley anual; t. III, p. 105.
- Dobe ser iniciado ante la Cámara de Diputados; t. III, p. 106.
- V. Money bills.

Privilegios parlamentarios.

- Definición de los; t. II, p. 501.
- Clasificación; t. II, p. 514.
- En Inglaterra; t. II, p. 503.
- En Estados Unidos; t. II, p. 505.
- En nuestra Constitución; t. II, p. 512.
- Durante el estado de sitio; t. II, p. 543.
- Arresto por desacato a las cámaras legislativas. V. Habeas corpus.
- V. Poderes implícitos — Poder Legislativo Federal.

Privilegios y monopolios. V. Monopolios y privilegios.

Propiedad, Derecho de.

- Sus fundamentos; t. II, p. 196.
- De las cosas; t. II, p. 197.
- Dominio; t. II, p. 197.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. II, p. 199.
- Leyes sobre locación de inmuebles; t. II, p. 199.
- Intelectual e industrial; t. II, p. 206.
- Ley 7092; t. II, p. 209.
- Ley 111; t. II, p. 210.
- V. Expropiación — Confiscación de bienes — Requisiciones por cuerpos armados.

Propiedad. Su inviolabilidad. V. Expropiación.

Protocolo de 6 de abril de 1852. V. Pactos.

Protocolo de paz con el Brasil, de 24 de mayo de 1827; t. I, p. 160.

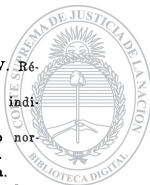
Provincias Argentinas.

- Sus derechos y poderes; t. I, ps. 442, 450, 455; t. III, p. 459.
- Su indestructibilidad; t. I, p. 447.



- Su personalidad histórica y jurídica; t. III, p. 459.
- Derecho público provincial; t. III, p. 459.
- Poderes inherentes; t. III, p. 461
- Poderes no delegados; t. III, p. 467.
- Poderes delegados; t. III, p. 474.
- Poderes reservados; t. III, p. 475.
- Poderes prohibidos; t. III, p. 476.
- V. Agentes extranjeros — Aduanas provinciales — Bancarrota, leyes de — Bancos — Buques de guerra — Códigos de procedimientos — Códigos sustantivos — Comercio y navegación — Circulación económica — Ciudadanía y nacionalidad — Ejército — Impuestos — Impuestos provinciales — Intervención federal en las Provincias — Milicias — Moneda — Moneda provincial — Ordenes religiosas — Patronato nacional — Poder de policía — Poderes concurrentes — Provincias, creación de nuevas — Relaciones exteriores — Tonelaje, derechos de — Tránsito, derechos de — Tratados parciales.
- Provincias**, Creación de nuevas. Goce de su autonomía política; t. III, p. 509.
- Publicidad** de los actos de gobierno; t. I, p. 429.
- Pueblo**. Su significado en la Constitución; t. I, p. 325; t. II, p. 327.
- V. Preámbulo de la Constitución Nacional.
- Quiroga** (Facundo). Su asesinato; t. I, p. 192.
- Quorum legislativo**. V. Poder Legislativo Federal.
- Real Audiencia**; t. I, ps. 20, 25.

- Rebelión**; t. I, p. 426; t. II, p. 24.
- Recaudación de las rentas de la Nación**; t. III, p. 104.
- Reclutamiento de tropas**, Leyes de. V. Cámara de Diputados.
- Recompensas de estímulo**; t. II, p. 188; t. III, p. 188.
- Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 189.
- Ley de 30 de setiembre de 1907 (Nº 5315); t. III, p. 191.
- Ley Nº 10657; t. III, p. 191.
- V. Monopolios y privilegios.
- Referendum popular**.
- Sus relaciones con la forma representativa de gobierno; t. III, p. 615.
- En la Provincia de Corrientes; t. III, p. 210.
- En Alemania; t. I, p. 377.
- En Austria; t. I, ps. 377, 379.
- En Baviera; t. I, p. 379.
- En Checoslovaquia; t. I, p. 377.
- En Estados Unidos; t. I, p. 370.
- En Grecia; t. I, p. 377.
- En Irlanda; t. I, p. 377.
- En Letonia; t. I, p. 377.
- En Lituania; t. I, p. 377.
- En Prusia; t. I, p. 378.
- En Suiza; t. I, p. 368.
- V. Constitución, su reforma — Landratli — Landsgemeinde — « Local options laws ».
- Reforma de la Constitución**. V. Constitución; su reforma.
- Régimen electoral**
- Naturaleza jurídica del sufragio; t. II, p. 321.
- Idoneidad electoral; t. II, p. 329.
- Colegio electoral único; t. II, p. 352.
- Representación proporcional; t. II, p. 351.
- Representación proporcional, sistema del Dr. D'Ondt; t. II, p. 353.
- Sistema de circunscripción uninominal; t. II, p. 342.
- Voto acumulativo; t. II, p. 351.



— Voto calificado; t. I, p. 435; t. II, ps. 323, 547.

— Voto obligatorio; t. I, p. 45; t. II, p. 332.

— Voto parlamentario, Pluralidad de; t. II, p. 352.

— Voto por lista plural; t. II, p. 340.

— Voto restringido; t. II, p. 346.

— Voto secreto; t. II, ps. 333, 339.

— Voto uninominal; t. II, ps. 342, 352.

— Ley electoral de Bélgica de 1894; t. II, p. 338.

— Id. id. de España de 1907; t. II, p. 338.

— Id. id. de 1857 (Nº 140); t. II, p. 331.

— Id. id. de 1859 (Nº 207); t. II, p. 331.

— Id. id. de 1863 (Nº 75); t. II, p. 331.

— Id. id. de 1869; t. II, p. 445.

— Id. id. de 1877; t. II, p. 451.

— Id. id. Nº 8871; t. II, p. 331.

Régimen municipal en las Provincias; t. III, p. 550.

Reglamento orgánico de 22 de octubre del año XI. V. Constituciones; primeros ensayos patrios.

Reglamento provisorio de 3 de diciembre de 1817. V. Constituciones; primeros ensayos patrios.

Reglamentos y ordenanzas militares; t. III, p. 222.

Reino Unido del Río de la Plata, Perú y Chile; t. I, p. 68.

Relaciones exteriores.

— Antecedentes; t. III, p. 402.

— En Estados Unidos; t. III, p. 403.

— En la Constitución Nacional; t. III, p. 402.

— Poder delegado por las Provincias; t. III, p. 480.

Renovación periódica de los funcionarios públicos; t. I, p. 430.

Representación proporcional. V. Régimen electoral.

— Sistema del Dr. D'Ondt. V. Régimen electoral.

Represión penal. V. Libertad individual.

Republicano. Partido político norteamericano; t. II, p. 361.

— V. Federalista, Demócrata.

Requisiciones por cuerpos armados; t. II, p. 223.

Residencia, Ley de; t. II, p. 126.

Responsabilidad de los funcionarios públicos; t. I, p. 429. V. Juicio político.

Retiros; t. III, p. 391.

Reunión, Derecho de; t. I, p. 409; t. II, p. 106.

— V. Calles y plazas públicas, uso de.

Revolución de:

— 22 de noviembre del año XI. V. Rivadavia (Bernardino).

— 8 de octubre de 1812; t. I, p. 59.

— De Alvarez Thomas de 11 de abril de 1815; t. I, p. 70.

— 1º de diciembre de 1827; t. I, p. 171.

— De los restauradores, octubre de 1833; t. I, p. 192.

— 11 de setiembre de 1852; t. I, p. 246.

— 1º de diciembre de 1852; t. I, p. 266.

— De 1874; t. II, p. 16.

— De 1893; t. II, p. 19.

— 6 de setiembre de 1930; t. II, p. 464.

Revolución de Mayo.

— Causas y antecedentes; t. I, ps. 1, 8.

— Principios políticos; t. I, p. 19.

Revolución, Derecho de; t. I, p. 407.

Rinconada del Pocito, Batalla de; t. III, p. 568.

Ríos, Exploración de; t. III, p. 187.

Risso Patrón (Fray Buenaventura). Su suspensión; t. II, p. 80.

Rivadavia (Bernardino). — Su actuación en el golpe de es-



- tado de 22 de noviembre del año XI; t. I, p. 50.
- Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata; t. I, p. 127.
 - Renuncia a la presidencia; t. I, p. 161.
- Rozas** (Juan Manuel).
- Gobernador de Buenos Aires; t. I, p. 177.
 - Su ministerio; t. I, p. 181.
 - Se le conceden facultades extraordinarias; t. I, p. 178.
 - Depositario de la suma del poder público; t. I, p. 193.
 - Plebiscito de 1835; t. I, p. 193.
- Saavedra** (Cornelio). †
- Su actuación en el Cabildo abierto del 22 de mayo; t. I, p. 15.
 - Miembro de la Junta Gubernativa del 24 de mayo, año X; t. I, p. 20.
- Salario mínimo.** V. Trabajar, derecho de.
- Salta.** Constitución de 9 de agosto de 1821; t. I, p. 94.
- San Juan.**
- Su situación política el año XX; t. I, p. 99.
 - Constitución de 13 de julio de 1825. V. Carta de Mayo.
- San Luis** *
- Su situación política el año XX; t. I, p. 101.
 - Reglamento provisorio de 1832; t. I, p. 189.
- San Roque.** Batalla de; t. I, p. 183.
- Santa Fe.**
- Estatuto provisorio de 26 de agosto de 1819; t. I, p. 106.
 - Constitución de 1841; t. III, p. 466.
 - Constitución de 1847; t. I, p. 190.
- Santiago del Estero.** Su autonomía el año XX; t. I, p. 96.
- Scutage;** t. II, p. 414.
- Secesión.** Derecho de; t. I, p. 440.

- V. Confederación de Estados.
- Sedición;** t. I, p. 425.
- Senadores.** V. Cámara de Senadores.
- Senadores suplentes** en la Confederación; t. II, p. 411.
- Servidumbre.** V. Esclavos.
- Sisa;** t. III, p. 87.
- Sitio,** Estado de. V. Estado de sitio.
- Soberanía;** t. I, p. 413.
- Sola** (Juan Nepomuceno de), miembro de la Junta Gubernativa del 24 de mayo, año X; t. I, p. 20.
- Subsidios a las Provincias.**
- Antecedentes históricos; t. II, p. 112.
 - Corresponde al Congreso concederlos; t. III, p. 111.
 - Su relación con las autonomías provinciales; t. III, p. 113.
 - En la Constitución del Brasil; t. III, p. 113.
- Sufragio.** V. Régimen electoral.
- Suma del poder público;** t. I, ps. 193, 199.
- V. Facultades extraordinarias.
- Tarragona** (Juan Francisco), diputado por Santa Fe el año X; t. I, p. 32.
- Territorios federales.**
- Administración y gobierno de los; t. III, p. 196.
 - Bases naturales para la formación de nuevas provincias; t. III, p. 196.
 - Concejo municipal en los; t. III, p. 198.
 - Delegados a la Cámara de Diputados nacionales; t. III, p. 201.
 - Gobernador de; t. III, p. 197.
 - Secretario del gobernador de los; t. III, p. 197.
 - Juez letrado en los; t. III, p. 198.
 - Jueces de paz; t. III, p. 198.
 - Legislatura en los; t. III, p. 198.
 - Representación legislativa; t. II, p. 386.



- Política de Estados Unidos sobre los; t. III, p. 200.
- Ley de octubre 18 de 1884 (Nº 1532); t. III, p. 196.
- Ley de enero 9 de 1900 (Nº 3906); t. III, p. 196.
- V. Juzgados letrados.

Tesoro nacional.

- Antecedentes; t. III, p. 50.
- Sistema rentístico; t. III, p. 51.
- Formación; t. III, p. 52.
- Derechos de importación y exportación; t. III, p. 53.
- Tierras de propiedad nacional, venta o locación de; t. III, p. 75.
- Correos, renta de; t. III, p. 80.
- Contribuciones nacionales; t. III, p. 81.
- Empréstitos y operaciones de crédito; t. III, p. 102.

Tierras de propiedad nacional, Venta o locación de. V. Tesoro nacional.

Tiranía; t. I, p. 412.

Tonelaje, Derecho de; t. III, p. 492.

Tormento; t. II, p. 165.

Trabajar, Derecho de.

- Definición; t. II, p. 177.
- Poder de policía relacionado con el; t. II, ps. 177, 195.
- Reglamentación del; t. II, p. 178.
- Trabajo a domicilio; t. II, p. 180.
- Trabajo de mujeres y niños; t. II, p. 180.
- Accidentes del trabajo; t. II, p. 181.
- Salario mínimo; t. II, p. 181.
- Huelga e interés público; t. II, p. 185.
- V. Monopolios y privilegios —
- Recompensas de estímulo — Industria.

Trabajo, Accidentes del. V. Trabajar, derecho de.

Trabajo a domicilio. V. Trabajar, derecho de.

Trabajo de mujeres y niños. V. Trabajar, derecho de.

Tránsito, Derechos de; t. III, p. 501.

— V. Aduanas.

Trata de blancas.

— Ley Nº 9143; t. II, p. 39. .
p. 39.

— Represión en el Código Penal; t. II, p. 41.

— V. Esclavos.

Tratados internacionales.

- Conclusión y firma de; t. III, p. 402.
- Pueden ser declarados inconstitucionales; t. I, p. 492.
- Denuncia de; t. III, p. 405.

Tratados parciales.

- Entre las Provincias; t. III, p. 479.
- De carácter político; t. III, p. 479.
- Para fines de administración de justicia, etc.; t. III, p. 479.
- Su conocimiento por el Congreso; t. III, p. 480.

Tributo; t. II, p. 10.

Triunvirato; t. I, p. 46.

Tropas extranjeras; t. III, p. 226.

Tropas, Leyes de reclutamiento de;
V. Cámara de Diputados.

Tucumán. ;

- Su situación política el año XX; t. I, p. 93.
- Constitución de 24 de setiembre de 1820; t. I, p. 94.

Unitario. Partido político argentino; t. I, ps. 139, 140.

Urquiza (Justo José de).

- Pronunciamento del 1º de mayo de 1851; t. I, ps. 198, 201.
- Campaña contra Rozas; t. I, p. 198.
- Encargado de las relaciones exteriores; t. I, p. 215.
- Director provisorio de la Confederación Argentina; t. I, p. 235.



- Disuelve la Junta de Representantes de Buenos Aires; t. I, p. 251.
 - Sus gestiones para lograr la reincorporación en la Confederación a la Provincia de Buenos Aires; t. I, p. 267.
 - Presidente de la Confederación; t. I, ps. 287, 317.
 - Su carta política a don Antonio Crespo; t. I, p. 311.
- Utilidad pública.** V. Expropiación.

Veto.

- Antecedentes constitucionales; t. III, p. 29.
 - En la Constitución Nacional; t. III, p. 31.
 - De las iniciativas legislativas sobre reformas constitucionales; t. III, p. 34.
 - Parcial; t. III, p. 37.
 - «Pocket veto»; t. III, p. 28.
 - Jurisprudencia de la Corte Suprema; t. III, p. 34.
 - En Estados Unidos; t. III, p. 24.
 - En Inglaterra; t. III, p. 24.
- Viamonte** (Juan José), Gobernador de Buenos Aires; t. I, p. 178.

Vicepresidente de la Nación.

- Antecedentes históricos; t. III, p. 301.
- Condiciones de elegibilidad; t. III, p. 318.
- Elección por el Congreso; t. III, p. 348.
- Escrutinio de la elección del; t. III, p. 343.
- Juramento del; t. III, p. 334.
- Sueldo del; t. III, p. 332.
- Reemplazo del presidente; t. III, p. 304.
- Reglamento de 1868; t. III, p. 349.
- Presidente del Senado; t. II, p. 451; t. III, p. 304.

- En Norte América; t. III, p. 302.
- V. Juicio político — Cámara de Senadores.

Villota (Manuel Genaro). Su actuación en el Cabildo abierto del 22 de mayo; t. I, p. 16.

Vinará, Tratado de; t. I, p. 113.

Virreyes. Sus poderes; t. I, p. 2.

Voto. V. Régimen electoral.

Voto acumulativo. V. Régimen electoral.

Voto calificado. V. Régimen electoral.

Voto obligatorio. V. Régimen electoral.

Voto parlamentario, Pluralidad de. V. Régimen electoral.

Voto por circunscripciones. V. Régimen electoral.

Voto por lista plural. V. Régimen electoral.

Voto restringido. V. Régimen electoral.

Voto secreto. V. Régimen electoral.

Voto uninominal. V. Régimen electoral.

Whig. Partido político inglés; t. III, p. 245.

Yaconazgo; t. II, ps. 10, 44.

Zavaleta (D. E.). Misión ante los Gobernadores de Provincias; t. I, p. 116.

Zuviria (Facundo).

— Su misión ante el gobierno de Bs. Aires en 1852; t. I, p. 267.

— Su actitud en el Congreso de 1853; t. I, ps. 276, 279.

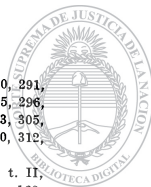


INDICE DE LEYES CITADAS

CONSTITUCION NACIONAL



Artículo	Página	Artículo	Página
	Preámbulo, t. I, p. 319, 331, 336, 337, 338, 340, 341, 347, 348, 349, 351, 353, 389, 399, 435, 437, 442, 447, 454; t. II, p. 5, 54, 60, 122, 152, 157, 194, 185, 186, 211, 280, 292, 313, 315; t. III, p. 50, 179, 180, 215, 427, 461, 475, 496, 544, 591.	6	t. I, p. 345, 402, 453, 466, 499; t. II, p. 160, 161, 300; t. III, p. 460, 493, 511, 512, 529, 535, 536, 541, 542, 573, 575, 578, 579, 580, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 596, 598.
1	t. I, p. 320, 421, 422, 424, 477; t. II, p. 260; t. III, p. 329, 513, 542.	7	t. I, p. 447, 466.
2	t. I, p. 466; t. II, p. 47, 68, 69, 70, 71; t. III, p. 573, 574.	8	t. I, p. 185, 447, 466; t. II, p. 238, 259, 260, 261, 262, 266; t. III, p. 120.
3	t. I, p. 510, 515, 516, 517, 519; t. II, p. 476; t. III, p. 209, 211, 213, 219, 573, 574.	9	t. I, p. 345; t. III, p. 67, 74, 120, 482.
4	t. I, p. 365, 466, 499; t. II, p. 25, 174; t. III, p. 51, 52, 53, 54, 55, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 101, 102, 103, 573, 574.	10	t. I, p. 345, 466; t. II, p. 225, 226; t. III, p. 56, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 74, 120, 141, 142, 143, 501, 502, 504, 505.
5	t. I, p. 343, 345, 389, 392, 393, 402, 452, 453, 466, 499, 522, 526; t. II, p. 118, 119, 158, 160, 180, 261; t. III, p. 180, 181, 210, 421, 460, 461, 511, 512, 529, 535, 536, 541, 542, 544, 545, 546, 547, 548, 550, 559, 560, 561, 569, 570, 571, 573, 574, 579, 580, 585, 590, 591.	11	t. I, p. 226, 299, 345, 466; t. II, p. 225, 226; t. III, p. 56, 64, 65, 66, 68, 70, 72, 120, 141, 143, 501.
		12	t. I, p. 299, 345, 466; t. II, p. 225; t. III, p. 56, 120, 492.
		13	t. I, p. 448, 453, 466, 511, 515; t. III, p. 209, 211, 213, 219, 476.
		14	t. I, p. 382, 389, 392, 395, 405, 409, 411, 435, 466; t. II, p. 5, 54, 60, 65, 78, 88, 92, 100, 106, 107, 109, 110, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 127,

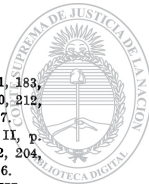


Artículo	Página	Artículo	Página
	131, 176, 178, 185, 186, 190, 192, 195, 196, 199, 205, 225, 227, 255; t. III, p. 120, 144, 188, 378, 379, 491.		286, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 299, 300, 302, 303, 305, 306, 308, 309, 310, 312, 314, 544.
15	t. I, p. 435, 466; t. II, p. 34; t. III, p. 183.	24	t. I, p. 347, 466; t. II, p. 164; t. III, p. 168, 169, 176.
16	t. I, p. 435, 466; t. II, p. 5, 6, 14, 15, 24, 26, 27, 29, 54, 129, 152, 162, 223, 279, 326, 329, 535, 543; t. III, p. 90, 95, 96, 100, 101, 204, 219, 428, 501.	25	t. I, p. 466, 499; t. II, p. 119, 122, 123, 127, 130, 131; t. III, p. 56, 183, 573, 574.
17	t. I, p. 393, 395, 466, 467; t. II, p. 29, 60, 153, 157, 165, 176, 185, 193, 196, 199, 203, 204, 205, 206, 207, 212, 213, 214, 217, 219, 221; t. III, p. 53, 97, 102, 186, 491.	26	t. I, p. 466; t. II, p. 227; t. III, p. 120, 492.
18	t. I, p. 466; t. II, p. 17, 19, 54, 60, 103, 127, 128, 132, 138, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 203, 255; t. III, p. 6, 376, 378, 421, 428.	27	t. I, p. 466, 499; t. III, p. 120, 404, 573, 574.
19	t. I, p. 382, 395, 466; t. II, p. 60, 65, 109, 116, 136, 173, 183, 185, 186, 192, 196, 225; t. III, p. 39, 491.	28	t. I, p. 392, 395, 397, 403, 404, 466; t. II, p. 110, 186, 192, 195, 199, 200, 205; t. III, p. 138, 182, 378, 379, 491.
20	t. I, p. 348, 349, 382, 395, 466; t. II, p. 5, 8, 28, 60, 127, 129, 131, 152, 196, 254, 255, 256, 267, 268, 272, 278, 279; t. III, p. 97, 102, 491.	29	t. I, p. 180, 343, 387, 466; t. II, p. 291, 377, 534, 544; t. III, p. 371.
21	t. I, p. 466; t. II, p. 18, 255, 259, 268.	30	t. I, p. 359, 362, 363, 364, 365, 366, 394, 447, 466, 496; t. II, p. 201; t. III, p. 35, 232.
22	t. I, p. 344, 425, 427; t. II, p. 107, 109, 111, 115; t. III, p. 590, 591.	31	t. I, p. 321, 359, 395, 442, 459, 460, 461, 463, 477, 479, 492, 493, 496; t. II, p. 19, 252, 273, 457, 476; t. III, p. 6, 42, 190, 405, 491, 506, 550.
23	t. I, p. 345, 466, 467; t. II, p. 92, 224, 281,	32	t. I, p. 466, 467; t. II, p. 94, 95, 96, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 149, 540, 541; t. III, p. 422, 426.
		33	t. I, p. 387, 399, 404, 409, 410, 429, 444, 455, 466, 467; t. II, p. 65, 88, 107, 109, 170, 184, 185, 199, 326, 330, 331; t. III, p. 6.
		34	t. I, p. 343.



título	Página
35	t. I, p. 330, 331; t. III, p. 39.
36	t. I, p. 466, 520; t. II, p. 360, 365, 384, 385, 392, 474; t. III, p. 22.
37	t. I, p. 365, 466, 468, 524; t. II, p. 326, 327, 328, 340, 343, 344, 345, 348, 349, 357, 358, 359, 372, 383, 385, 388, 391, 392, 394, 399.
38	t. I, p. 364; t. II, p. 390.
39	t. I, p. 466; t. II, p. 390, 394, 395, 396, 397.
40	t. I, p. 411; t. II, p. 25, 400, 401, 402, 403, 440.
41	t. I, p. 466; t. II, p. 328.
42	t. II, p. 348, 408.
43	t. I, p. 466; t. II, p. 303, 385, 412, 413, 450.
44	t. I, p. 466; t. II, p. 414; t. III, p. 11, 22, 106, 108, 223.
45	t. I, p. 50, 466, 469, 471; t. II, p. 80, 309, 469, 522, 526; t. III, p. 238, 292, 296, 301, 357, 359, 361, 362, 363, 364, 429.
46	t. I, p. 453, 466, 468, 524; t. II, p. 359, 372, 375, 421, 428, 429, 430, 431, 432, 437.
47	t. I, p. 411; t. II, p. 25, 439, 440, 441, 443, 444, 446; t. III, p. 322, 324, 441.
48	t. II, p. 429, 448, 449.
49	t. II, p. 451, 452, 454.
50	t. II, p. 451, 452.
51	t. I, p. 50, 362, 466, 469, 471; t. II, p. 80, 309, 429, 443, 469, 522, 526; t. III, p. 238, 292, 296, 358, 359, 363, 429.

Artículo	Página
52	t. I, p. 50, 466; t. II, p. 309; t. III, p. 292, 296, 301, 358, 359, 365, 367, 429.
53	t. I, p. 466, 498; t. II, p. 296, 299, 302, 305, 309, 312, 442.
54	t. I, p. 466; t. II, p. 428, 450.
55	t. II, p. 380, 401, 460, 463, 466, 474; t. III, p. 238.
56	t. II, p. 401, 402, 440, 477, 481, 486, 487, 488, 502, 503; t. III, p. 17.
57	t. II, p. 476.
58	t. I, p. 497; t. II, p. 454, 502, 503, 516, 518, 519, 520; t. III, p. 40, 138, 365.
59	t. II, p. 401.
60	t. II, p. 92, 502, 503, 528, 529.
61	t. II, p. 344, 440, 502, 503, 531, 532, 533, 543, 544.
62	t. I, p. 497; t. II, p. 502, 503, 512, 532, 534, 535.
63	t. I, p. 468; t. II, p. 304, 469, 474, 492, 502, 503, 515, 520, 524, 525, 526; t. III, p. 13.
64	t. II, p. 493, 494.
65	t. II, p. 494, 499.
66	t. II, p. 502, 503, 544.
67	t. I, p. 466, 479; t. II, p. 78, 95, 258; t. III, p. 41, 46, 49, 59, 103, 377, 378, 379, 481, 573, 575.
67 Inc. 1°	t. I, p. 365, 367; t. III, p. 52, 53, 54, 55, 61, 62, 75, 482.
67 Inc. 2°	t. I, p. 466; t. II, p. 25, 204, 278; t. III, p. 53, 75, 82, 84, 85, 86,



Artículo	Página
	87, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101.
67 Inc. 3°	t. III, p. 53, 102, 163.
67 Inc. 4°	t. II, p. 52; t. III, p. 53, 76, 79.
67 Inc. 5°	t. III, p. 138, 152, 157, 159, 163, 376.
67 Inc. 6°	t. III, p. 102.
67 Inc. 7°	t. I, p. 469; t. II, p. 469; t. III, p. 38, 53, 104, 105, 106, 108, 202, 223.
67 Inc. 8°	t. I, p. 466; t. III, p. 111, 112, 113, 557.
67 Inc. 9°	t. I, p. 466; t. II, p. 227, 274; t. III, p. 56, 57, 120, 138, 186, 482, 498.
67 Inc. 10.	t. III, p. 152, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 483.
67 Inc. 11.	t. I, p. 410, 447; t. II, p. 164, 166, 171, 178, 179, 182, 183, 186, 204, 241, 248, 255, 256, 262, 268, 271, 274, 323, 445, 446; t. III, p. 45, 139, 144, 148, 149, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 179, 376, 425, 442, 453, 481, 483, 487, 488, 491.
67 Inc. 12.	t. II, p. 130, 227; t. III, p. 45, 47, 65, 70, 71, 72, 74, 121, 137, 138, 139, 141, 142, 144, 186, 376, 481, 492, 498.
67 Inc. 13.	t. II, p. 174; t. III, p. 81, 177, 186, 498.
67 Inc. 14.	t. II, p. 95, 102, 166, 386, 387; t. III, p. 6, 79, 173, 193, 194, 195, 196, 219, 509.
67 Inc. 15.	t. II, p. 52, 69; t. III, p. 137.
67 Inc. 16.	t. I, p. 347, 462, 463, 466, 467; t. II, p. 118, 119, 121, 130, 186, 188, 189, 191, 213; t. III, p. 45, 79, 121, 144, 150,

Artículo	Página
	178, 179, 180, 181, 183, 186, 188, 189, 190, 212, 496, 498, 499, 557.
67 Inc. 17.	t. I, p. 469; t. II, p. 25; t. III, p. 202, 204, 219, 389, 393, 436.
67 Inc. 18.	t. I, p. 468; t. III, p. 352, 354.
67 Inc. 19.	t. I, p. 493; t. II, p. 68, 79, 82, 84, 302, 457, 519; t. III, p. 120, 402, 405, 480, 495.
67 Inc. 20.	t. II, p. 68, 79, 116; t. III, p. 495.
67 Inc. 21.	t. I, p. 498; t. II, p. 312; t. III, p. 221, 410, 480.
67 Inc. 22.	t. II, p. 312; t. III, p. 138, 222, 377, 410, 412, 480.
67 Inc. 23.	t. II, p. 19, 22, 164, 312; t. III, p. 222, 377, 409.
67 Inc. 24.	t. I, p. 466, 498; t. II, p. 164, 290; t. III, p. 223, 224, 225, 409, 495, 499.
67 Inc. 25.	t. I, p. 498; t. III, p. 226, 480.
67 Inc. 26.	t. I, p. 498; t. II, p. 286, 291, 296, 299, 302, 304, 305, 308, 309.
67 Inc. 27.	t. I, p. 447, 510, 514, 519, 520, 524, 526; t. II, p. 102, 166, 179, 413, 431; t. III, p. 6, 173, 186, 187, 193, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 422, 425, 498.
67 Inc. 28.	t. I, p. 423, 447, 452, 459, 499, 520; t. II, p. 25, 130, 186, 192, 312, 387, 475; t. III, p. 43, 46, 138, 151, 153, 163, 186, 190, 202, 215, 228, 232, 307, 351, 363, 373,



Artículo	Página
	376, 378, 474, 498, 574, 575, 579, 580, 586, 593.
68	t. I, p. 364, 468; t. III, p. 11, 14, 105, 573.
69	t. I, p. 364, 468; t. III, p. 16, 31.
70	t. I, p. 364, 468; t. III, p. 31, 39, 40.
71	t. I, p. 468; t. III, p. 18, 19, 21, 22, 23, 24, 39, 313.
72	t. I, p. 364, 468; t. III, p. 31, 32, 35, 38, 39.
73	t. I, p. 468; t. II, p. 365; t. III, p. 39.
74	t. I, p. 466; t. II, p. 255, 491; t. III, p. 289, 291, 294, 370.
75	t. III, p. 304, 305, 307, 308, 309, 310, 315, 316, 317, 318, 414.
76	t. I, p. 411; t. II, p. 25, 255, 256, 257, 258, 439; t. III, p. 318, 320, 322, 323, 324, 334.
77	t. III, p. 330, 331, 332, 367.
78	t. II, p. 307; t. III, p. 331, 332.
79	t. III, p. 332.
80	t. III, p. 314, 334.
81	t. I, p. 468, 524; t. II, p. 432; t. III, p. 346, 347, 352, 353, 354.
82	t. I, p. 468; t. II, p. 432; t. III, p. 39, 347, 350, 352, 353.
83	t. I, p. 466, 468; t. II, p. 432; t. III, p. 348, 350, 351, 353, 354.
84	t. I, p. 468; t. III, p. 348, 350, 352, 353, 354.
85	t. I, p. 468; t. III, p. 350, 352.
86	t. I, p. 466; t. III, p. 292, 369, 370, 585.
86 Inc. 1º	t. II, p. 25, 80; t. III,

Artículo	Página
	p. 12, 106, 107, 236, 371, 372, 413.
86 Inc. 2º	t. I, p. 403; t. II, p. 377; t. III, p. 138, 373, 377, 378, 379.
86 Inc. 3º	t. I, p. 447, 510, 514, 519, 524, 528; t. II, p. 413; t. III, p. 379, 425.
86 Inc. 4º	t. I, p. 364; t. III, p. 13, 39, 40.
86 Inc. 5º	t. I, p. 469, 498; t. II, p. 442; t. III, p. 430.
86 Inc. 6º	t. I, p. 470; t. III, p. 203, 204, 380, 384, 386, 387, 390.
86 Inc. 7º	t. III, p. 202, 391.
86 Inc. 8º	t. I, p. 498; t. II, p. 68, 77, 79, 84, 85, 443; t. III, p. 319, 393.
86 Inc. 9º	t. I, p. 498; t. II, p. 68, 77, 79, 82, 83, 84, 86; t. III, p. 393.
86 Inc. 10.	t. I, p. 498; t. II, p. 25, 442, 522; t. III, p. 202, 292, 367, 393, 397, 402, 480, 495.
86 Inc. 11.	t. II, p. 460, 463, 465; t. III, p. 401.
86 Inc. 12.	t. I, p. 469, 500; t. II, p. 460, 466, 470, 471, 472, 473; t. III, p. 402, 587, 594.
86 Inc. 13.	t. III, p. 104, 105, 106, 107.
86 Inc. 14.	t. I, p. 493; t. III, p. 372, 402, 404, 480, 495.
86 Inc. 15.	t. II, p. 309, 312; t. III, p. 406.
86 Inc. 16.	t. I, p. 498; t. II, p. 312, 442; t. III, p. 397, 406, 408.
86 Inc. 17.	t. II, p. 312; t. III, p. 406, 409.
86 Inc. 18.	t. III, p. 406, 410, 412, 480.
86 Inc. 19.	t. I, p. 498, 500; t. II, p. 286, 296, 299, 300,



Artículo	Página	Artículo	Página
	302, 303, 304, 305, 308, 309.	103	t. I, p. 466; t. II, p. 534.
86 Inc. 20.	t. III, p. 413.	104	t. I, p. 331, 334, 401, 402, 442, 443, 446, 447, 452, 453, 455, 456, 460, 466, 515, 517; t. II, p. 65, 166, 179, 188, 191, 261, 296; t. III, p. 41, 73, 75, 85, 143, 148, 180, 210, 215, 219, 232, 409, 461, 467, 468, 471, 472, 473, 475, 505, 507.
86 Inc. 22.	t. I, p. 500; t. II, p. 158; t. III, p. 399, 401, 586.	105	t. I, p. 446, 452, 466, 467, 526; t. II, p. 495; t. III, p. 178, 460, 473, 478, 493, 548, 561, 572, 573, 590, 598.
87	t. I, p. 365, 466; t. III, p. 292, 296.	106	t. I, p. 452, 466, 526; t. II, p. 261; t. III, p. 460, 573.
88	t. III, p. 295.	107	t. I, p. 347, 453, 462, 466, 467; t. III, p. 73, 75, 79, 121, 179, 180, 184, 187, 479, 480, 487, 488, 496.
89	t. III, p. 336.	108	t. I, p. 345, 452, 453, 466, 467, 485; t. II, p. 68, 78, 81, 179, 225, 227, 262, 296, 299, 313, 320; t. III, p. 55, 65, 71, 74, 85, 120, 121, 137, 141, 146, 147, 148, 152, 160, 163, 171, 172, 173, 174, 175, 185, 226, 232, 411, 460, 472, 473, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 486, 488, 491, 492, 493, 494, 495, 590, 591, 598.
90	t. III, p. 292.	109	t. I, p. 344, 345, 466; t. II, p. 320; t. III, p. 195, 479.
91	t. II, p. 491, 492; t. III, p. 301.	110	t. I, p. 213; t. II, p. 413.
92	t. I, p. 468; t. II, p. 492, 515, 524; t. III, p. 13.		
93	t. III, p. 292.		
94	t. I, p. 466, 469; t. III, p. 204, 422, 424, 436, 437, 439, 446.		
95	t. I, p. 343, 466, 469; t. II, p. 128, 129, 135, 153, 160, 162, 305, 306; t. III, p. 204, 382, 383.		
96	t. I, p. 471, 480, 482; t. III, p. 367, 421, 428, 429.		
97	t. I, p. 411; t. II, p. 25; t. III, p. 441.		
98	t. III, p. 441.		
99	t. III, p. 138.		
100	t. I, p. 93, 321, 466, 479, 481, 482, 493; t. II, p. 99; t. III, p. 91, 171, 175, 195, 422, 424, 425, 437, 439, 442, 452, 453, 454, 456, 573.		
101	t. I, p. 343, 466, 481, 482; t. II, p. 149, 150; t. III, p. 195, 439, 441, 442, 452, 453.		
102	t. I, p. 466; t. II, p. 164; t. III, p. 176.		



Código Civil

Artículo	Página
1 t. III, p. 6.	
2 t. III, p. 40.	
3 t. II, p. 157; t. III, p. 7.	
5 t. III, p. 7.	
13 t. III, p. 7.	
14 t. III, p. 7.	
17 t. III, p. 7.	
20 t. III, p. 7.	
35 t. II, p. 71.	
41 t. II, p. 71.	
265 t. II, p. 117.	
1187 t. II, p. 182.	
1507 t. II, p. 199.	
2506 t. II, p. 197.	
2507 t. II, p. 198.	
2508 t. II, p. 198.	
2510 t. II, p. 198.	
2513 t. II, p. 198.	
2518 t. II, p. 198.	
2611 t. II, p. 194, 198.	
2612 a 2661 t. II, p. 198.	
2639 t. III, p. 187.	

Código de Comercio

Artículo	Página
187 t. III, p. 139, 172.	
188 t. III, p. 139, 140, 172.	
1438 t. II, p. 174.	

Código Penal de 1922
(Ley Núm. 11179)

Artículo	Página
119 t. II, p. 41.	
122 t. II, p. 41.	
125 t. II, p. 41.	
126 t. II, p. 41.	
127 t. II, p. 41.	
140 t. II, p. 39.	
141 t. II, p. 39.	
142 t. II, p. 39.	
143 t. II, p. 39.	
144 t. II, p. 39.	

Artículo	Página
145 t. II, p. 39.	
146 t. II, p. 39.	
147 t. II, p. 39.	
148 t. II, p. 39.	
149 t. II, p. 39.	
160 t. II, p. 113.	
211 t. II, p. 113.	
226 t. I, p. 427.	
229 t. I, p. 427.	
230 t. I, p. 427.	
245 t. II, p. 537.	
282 t. III, p. 176.	
298 t. III, p. 176.	
305 t. II, p. 131.	

Código Penal de 1887 (derogado)
(Ley Núm. 1920)

Artículo	Página
. t. II, p. 103, 128.	
67 t. II, p. 101.	
85 t. II, p. 101.	
226 t. II, p. 169.	

Ley designando los crímenes cuyo juzgamiento compete a los tribunales nacionales y estableciendo su penalidad, de setiembre 14 de 1863 (derogada)
(Núm. 49)

Artículo	Página
. t. I, p. 426; t. II, p. 16, 519; t. III, p. 176, 439.	
14 t. I, p. 426.	
20 t. I, p. 425.	
25 t. I, p. 426; t. II, p. 109.	
30 t. II, p. 537.	
31 t. II, p. 537.	
32 t. II, p. 537.	
36 t. II, p. 537.	

Código de Justicia Militar

Artículo	Página
635 Inc. 2º t. II, p. 22.	

Código de Procedimiento en lo Criminal para la Capital y Territorios nacionales

Artículo	Página
..... t. II, p. 144, 170.	
22 t. III, p. 386.	
26 t. II, p. 164.	
148 t. III, p. 386.	
399 t. II, p. 174.	
505 t. II, p. 166.	
551 t. III, p. 443.	
617 t. II, p. 144, 145, 147.	
618 t. II, p. 144.	
621 t. II, p. 144.	
623 t. II, p. 144.	
631 t. II, p. 145.	
634 t. II, p. 145.	
639 t. II, p. 145.	

Ley sobre federalización de Buenos Aires, de 28 de agosto de 1862 (Núm. 12)

Artículo	Página
1 t. I, p. 514.	
2 t. I, p. 514.	
3 t. I, p. 514.	
15 t. I, p. 514.	

Ley sobre Organización de los Tribunales Federales, de 16 de octubre de 1862 (Núm. 27)

Artículo	Página
..... t. I, p. 478; t. III, p. 439, 441, 450.	
1 t. III, p. 439.	
2 t. I, p. 481; t. III, p. 439.	
3 t. I, p. 390; t. III, p. 439.	
4 t. III, p. 440.	
5 t. III, p. 440.	

Ley sobre Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Federales, de 14 de setiembre de 1863 (Núm. 48)

Artículo	Página
..... t. I, p. 392, 478; t. II, p. 141, 143, 144, 149, 151; t. III, p. 439, 451,	
1 t. I, p. 390; t. III, p. 441, 442.	
2 t. I, p. 390.	
7 t. II, p. 164.	
12 t. III, p. 456.	
14 t. I, p. 390, 402; t. II, p. 23, 108; t. III, p. 443, 447, 549, 550.	
15 t. II, p. 108.	
20 t. II, p. 141, 150, 151.	
21 t. I, p. 390, 479.	
37 t. II, p. 535.	

Ley sobre reformas a la de Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Federales, de 11 de enero de 1902 (Núm. 4055)

Artículo	Página
..... t. III, p. 439, 440, 449, 450.	
1 t. I, p. 390; t. III, p. 440.	
2 t. I, p. 390.	
3 t. III, p. 449, 450.	
6 t. I, p. 390; t. II, p. 164.	
9 t. II, p. 164.	
10 t. I, p. 481.	
11 t. I, p. 481.	
16 t. I, p. 390.	
27 t. I, p. 390.	

Leyes Orgánicas de la Municipalidad de Buenos Aires De 6 de mayo de 1853

Artículo	Página
..... t. III, p. 551.	
4 t. I, p. 522.	
6 t. I, p. 522.	





*Otras Leyes Orgánicas de la
Municipalidad*

Ley núm.	Página
1260 t. I, p. 525.	
2675 t. I, p. 525.	
2760 t. I, p. 525.	
4029 t. I, p. 525.	
5098 t. I, p. 525.	
10240 t. I, p. 526.	

*Ley de Expropiación, de setiembre 13
de 1866
(Núm. 189)*

Artículo	Página
1 t. II, p. 213.	
4 t. II, p. 220.	
15 t. II, p. 221.	
16 t. II, p. 221.	
17 t. II, p. 221.	

*Ley de Contabilidad y Organización
de la Contaduría General de la Na-
ción, de octubre 13 de 1870
(Núm. 428)*

Artículo	Página
5 t. II, p. 469; t. III, p. 105.	
44 t. III, p. 110.	
47 t. III, p. 110.	

*Ley de Elecciones Nacionales, de fe-
brero 13 de 1912
(Núm. 8871)*

Artículo	Página
..... t. I, p. 526, 527; t. II, p. 259, 484.	
1 t. I, p. 411; t. II, p. 331.	
2 t. II, p. 268, 331.	
6 t. II, p. 332.	
7 t. II, p. 333.	
11 t. II, p. 412.	
12 t. II, p. 429.	
13 t. II, p. 429, 450.	
14 t. II, p. 429, 450.	
17 t. II, p. 432, 450.	

Artículo	Página
18 t. II, p. 432.	
23 t. II, p. 413.	
51 t. II, p. 347, 485.	
55 t. II, p. 347.	
56 t. II, p. 347.	
57 t. II, p. 347, 357.	
59 t. II, p. 485.	
60 t. II, p. 485.	
65 t. II, p. 485.	
82 t. II, p. 333.	
83 t. II, p. 333.	
85 t. II, p. 337.	
90 t. II, p. 337.	
91 t. II, p. 337.	

Otras Leyes Nacionales

Ley núm.	Página
19 t. I, p. 515.	
21 t. II, p. 310.	
28 t. III, p. 196.	
28 Art. 1º. t. II, p. 58.	
28 Art. 3º. t. III, p. 194.	
32 t. II, p. 411.	
50 t. III, p. 439, 450.	
50 Art. 241, t. III, p. 441, 442.	
52 t. III, p. 165.	
75 t. II, p. 331.	
111 t. II, p. 210.	
111 Art. 53. t. II, p. 211.	
140 t. II, p. 331.	
172 t. I, p. 364, 365.	
207 t. II, p. 331.	
215 t. II, p. 47, 52.	
240 ½ (Reglamento) t. III, p. 349, 350, 351.	
252 Art. 1 a 4, t. III, p. 313, 314, 316, 317, 346.	
346 Art. 1.º t. II, p. 270, 271.	
346 Art. 8.º t. II, p. 268.	
397 t. II, p. 310.	
565 t. II, p. 390.	
580 t. II, p. 390.	
581 t. III, p. 155, 157, 158, 159.	
589 t. II, p. 310.	
733 t. III, p. 164, 165.	
817 t. II, p. 128, 131.	



Ley núm.	Página
845	t. III, p. 160.
927	t. III, p. 439.
934	t. II, p. 119.
1023	t. II, p. 310.
1025	t. I, p. 516.
1029	t. I, p. 516.
1030	t. I, p. 517.
1130	t. III, p. 165.
1168	t. III, p. 196.
1168 Art. 1, 2, t. III, p. 194.	
1168 Art. 3... t. III, p. 195.	
1420	t. II, p. 120.
1447	t. III, p. 196.
1467	t. III, p. 439.
1532	t. III, p. 196, 197, 199, 200, 202, 440.
1597	t. II, p. 119.
1893	t. III, p. 439, 450.
2703	t. II, p. 310.
2714	t. III, p. 17.
2737	t. II, p. 119; t. III, p. 557.
2741	t. III, p. 159.
2841	t. III, p. 159.
2873	t. III, p. 144, 151, 186.
2873 Art. 3, 4, t. III, p. 185, 497.	
3092	t. II, p. 53.
3154	t. II, p. 53.
3375	t. III, p. 439.
3445	t. III, p. 375, 377.
3507	t. I, p. 364, 365; t. II, p. 392.
3507 Art. 6... t. I, p. 367.	
3721	t. III, p. 17.
3727	t. III, p. 292.
3727 Art. 2... t. III, p. 293.	
3761	t. II, p. 195.
3791	t. II, p. 795.
3814	t. II, p. 53.
3871	t. III, p. 159, 160.
3906	t. III, p. 196.
3906 Art. 4... t. III, p. 196.	
3952	t. III, p. 442.
3952 Art. 1... t. III, p. 111.	
3952 Art. 3... t. III, p. 111.	
3952 Art. 8... t. III, p. 111.	
3956 Art. 1, 3, 8, 4. III, p. 111.	

Ley núm.	Página
3959	t. III, p. 151.
3972	t. III, p. 176.
4097 Art. 9º. t. II, p. 174.	
4144	t. II, p. 126, 127, 128, 129, 130, 131.
4155	t. III, p. 151.
4162 Art. 3... t. I, p. 482.	
4349 Art. 2... t. III, p. 392.	
4349 Art. 5, 8, 9, t. III, p. 393.	
4436	t. III, p. 214.
4708	t. II, p. 27.
4870	t. III, p. 393.
5011	t. III, p. 450.
5143	t. III, p. 393.
5291	t. II, p. 179, 181.
5315 Art. 8... t. III, p. 191, 192.	
6007	t. III, p. 393.
7029	t. II, p. 99, 105, 113, 131.
7055	t. II, p. 484; t. III, p. 439.
7092	t. II, p. 209.
7099	t. III, p. 449.
8121	t. III, p. 20.
8843	t. III, p. 450.
8877 Art. 2, 3, t. I, p. 463.	
9143	t. II, p. 39, 41, 131, 225.
10657 Art. 1, 2, t. III, p. 192.	
10834	t. II, p. 392.
11157	t. I, p. 398; t. II, p. 202, 205.
11157 Art. 1... t. II, p. 204.	
11192	t. III, p. 450.
11231	t. II, p. 205.
11232	t. I, p. 447.
11250	t. III, p. 374.
11289	t. III, p. 377, 378.
11318	t. II, p. 205.
11323	t. III, p. 598.
11386 Art. 22... t. II, p. 269.	
11460	t. I, p. 483.

*Constitución de la Provincia
de Buenos Aires*

Artículo	Página
..... t. II, p. 82, 369;	
t. III, p. 552, 554, 558.	



Artículo	Página
Preámbulo t. III, p. 543.	
11 t. II, p. 105.	
12 t. II, p. 111, 114.	
13 t. II, p. 146.	
14 t. II, p. 146.	
28 t. II, p. 167.	
50 t. II, p. 270.	
68 t. III, p. 363.	
99 Inc. 6º t. III, p. 225.	
99 Inc. 7º t. II, p. 188.	
109 Inc. 4º t. II, p. 429.	
110 t. II, p. 430.	
141 Inc. 9º t. III, p. 480.	
141 Inc. 10 a 14, t. III, p. 225.	
141 Inc. 10, 11, 12 y 13, t. III, p. 409.	
200 t. III, p. 226.	
201 t. III, p. 226.	
206 Inc. 3º t. III, p. 556.	
206 Inc. 4º t. III, p. 556.	
213 t. III, p. 558.	

*Código de Procedimiento penal de la
Provincia de Buenos Aires*

Artículo	Página
..... t. II, p. 145.	
415 t. II, p. 146.	
415 Inc. 1º t. II, p. 146.	

*Constitución de la Provincia
de Catamarca*

Artículo	Página
..... t. III, p. 549, 552.	
8 t. II, p. 106.	
9 t. II, p. 106.	
105 Inc. 5º t. III, p. 487.	
105 Inc. 13 t. II, p. 188.	
109 t. III, p. 108.	
120 Inc. 5º t. II, p. 430.	
121 t. II, p. 430.	
141 t. III, p. 38.	
158 Inc. 11 t. III, p. 480.	
217 Inc. 4º t. III, p. 556.	

*Constitución de la Provincia
de Córdoba*

Artículo	Página
..... t. III, p. 549, 552, 554.	
38 t. II, p. 106.	
67 Inc. 12 t. III, p. 119, 120.	
69 t. II, p. 430.	
83 Inc. 9º t. II, p. 188.	
83 Inc. 20 t. II, p. 430.	
116 Inc. 6º t. III, p. 480.	

*Constitución de la Provincia
de Corrientes*

Artículo	Página
..... t. III, p. 548, 552.	
2 Párr. 2º. t. III, p. 210.	
8 t. II, p. 106.	
100 Secc. III t. III, p. 556.	
109 Inc. 8º. t. III, p. 108.	
109 Inc. 16.. t. II, p. 188.	
109 Inc. 20.. t. III, p. 486.	
118 Inc. 5º. t. II, p. 429.	
119 t. II, p. 430.	
151 Inc. 7º. t. III, p. 480.	
151 Inc. 18 y 19, t. III, p. 409.	
188 a 191... t. III, p. 559.	

*Constitución de la Provincia
de Entre Ríos*

Artículo	Página
..... t. II, p. 369; t. III, p. 363, 548, 552, 555, 556, 559.	
12 t. II, p. 106.	
44 t. II, p. 170.	
124 Inc. 19.. t. II, p. 188.	
124 Inc. 20.. t. III, p. 210.	
124 Inc. 27.. t. III, p. 486.	
131 t. III, p. 38.	
137 Inc. 5º. t. II, p. 429.	
138 t. II, p. 430.	
179 Inc. 7º. t. III, p. 480.	
234 Incs. e, f, g y h; t. III, p. 555.	
235 t. III, p. 555.	



*Constitución de la Provincia
de Jujuy*

Artículo	Página
..... t. II, p. 82, 158; t. III, p. 548, 552, 559.	
13	t. II, p. 106.
28	t. II, p. 146.
78 Inc. 11..	t. II, p. 188.
78 Inc. 21..	t. II, p. 496.
100 Inc. 6°.	t. III, p. 480.
137 Inc. 3°.	t. III, p. 556.

*Constitución de la Provincia
de La Rioja*

Artículo	Página
..... t. II, p. 82, 158; t. III, p. 552, 559.	
36	t. II, p. 106.
65	t. II, p. 429.
65 Inc. 3°.	t. III, p. 108.
82 Inc. 13..	t. III, p. 480.

*Constitución de la Provincia
de Mendoza*

Artículo	Página
..... t. II, p. 82; t. III, p. 549, 559, 597.	
3	t. III, p. 210.
50 Inc. 13..	t. III, p. 487.
58 Inc. 5°.	t. II, p. 430.
84 Inc. 4°.	t. III, p. 480.
84 Inc. 12, 13 y 14,	t. III, p. 409.

*Constitución de la Provincia
de Salta*

Artículo	Página
..... t. II, p. 82; t. III, p. 552.	
Preámbulo,	t. III, p. 548.
9	t. II, p. 106.
94 Inc. 8°.	t. II, p. 188.
104 Inc. 4°.	t. II, p. 430.
105	t. II, p. 430.
137 Inc. 10..	t. III, p. 480.
175	t. III, p. 556.

*Constitución de la Provincia
de San Juan*

Artículo	Página
..... t. III, p. 552, 553.	
5	t. II, p. 106.
70 Inc. 2°.	t. III, p. 480.
71 Inc. 4°.	t. III, p. 108.
84	t. II, p. 430.
107 Inc. 10..	t. III, p. 480.

*Constitución de la Provincia
de San Luis*

Artículo	Página
..... t. II, p. 158; t. III, p. 548, 552, 559.	
19	t. II, p. 106.
20	t. II, p. 106.
54	t. III, p. 38.
55 Inc. 9°.	t. III, p. 108.
55 Inc. 18..	t. III, p. 487.
77 Inc. 16 y 17,	t. III, p. 480.
160 Inc. 6°.	t. III, p. 556.

*Constitución de la Provincia
de Santa Fe*

Artículo	Página
..... t. III, p. 552.	
Preámbulo,	t. III, p. 548.
20	t. II, p. 188.
47	t. II, p. 430.
61 Inc. 1°.	t. II, p. 430.
61 Inc. 12..	t. III, p. 486.
61 Inc. 19..	t. II, p. 188.
91 Inc. 10..	t. III, p. 480.
131 Inc. 12..	t. III, p. 556.

*Constitución de la Provincia
de Santiago del Estero*

Artículo	Página
... .. t. II, p. 158; t. III, p. 548, 552, 559.	
12	t. II, p. 106.



Artículo	Página
26	t. II, p. 169, 170.
61 Inc. 2°..	t. II, p. 189.
61 Inc. 6°..	t. III, p. 108.
61 Inc. 16..	t. III, p. 487.
61 Inc. 21..	t. II, p. 189.
93 Inc. 7°..	t. III, p. 480.
134 Inc. 3°..	t. III, p. 556.

*Constitución de la Provincia
de Tucumán*

Artículo	Página
.....	t. II, p. 82; t. III, p. 363, 548, 552.
29	t. II, p. 106.
67 Inc. 10..	t. III, p. 487.
79 Inc. 4°..	t. II, p. 430.
103 Inc. 15..	t. III, p. 480.
182	t. III, p. 556.

Leyes de Partida

Part.	Título	Ley	Página
III,	XIV,	8....	t. II, p. 53.

Novísima Recopilación

Lib.	Título	Ley	Página
I,	XVIII,	1....	t. II, p. 72.
III,	II,	12....	t. III, p. 40.
III,	III,	27....	t. III, p. 388.

Leyes de Indias

Lib.	Título	Ley	Página
...	.....	.....	t. II, p. 61.
I,	I,	1....	t. I, p. 1, 15.
I,	I,	28....	t. I, p. 4.
I,	VI,	.....	t. II, p. 71.
I,	VI,	1....	t. II, p. 71.
I,	VI,	2....	t. II, p. 74.
I,	VI,	3....	t. II, p. 73, 84.
I,	VI,	4....	t. II, p. 84.
I,	VI,	14....	t. II, p. 84.
I,	VI,	24....	t. II, p. 84.
I,	VI,	45....	t. II, p. 74.
I,	VI,	50....	t. II, p. 84.

Lib.	Título	Ley	Página
I,	VII,	1....	t. II, p. 73.
I,	VIII,	.....	t. II, p. 79.
I,	IX,	.....	t. II, p. 74, 80.
I,	XIV,	.....	t. II, p. 74.
I,	XXIII,	1 a 11	t. II, p. 74.
I,	XXIV,	15....	t. I, p. 4.
III,	I,	1....	t. I, p. 1, 15.
VI,	I,	1....	t. II, p. 43.
IX,	XXVI,	1....	t. I, p. 4.

Reales Cédulas

De 1766	t. I, p. 2.
De 1782	t. I, p. 6, 7.

*Constitución Federal de los Estados
Unidos*

Art.	Secc.	Página
Preámbulo,	t. I,	p. 319, 332, 341, 348, 351, 444.
I,	.....	t. II, p. 32.
I,	I,	cl. 3.. t. III, p. 94.
I,	II,	..... t. II, p. 327, 547.
I,	II,	cl. 1.. t. II, p. 372, 400, 409.
I,	II,	cl. 2.. t. II, p. 401, 403, 482.
I,	II,	cl. 5.. t. III, p. 294.
I,	III,	cl. 1.. t. II, p. 372.
I,	III,	cl. 3.. t. II, p. 407, 447, 482.
I,	III,	cl. 4.. t. II, p. 411, 452.
I,	III,	cl. 5.. t. II, p. 452.
I,	III,	cl. 6.. t. III, p. 294.
I,	IV,	..... t. I, p. 351; t. III, p. 461.
I,	IV,	cl. 1.. t. II, p. 411.
I,	V,	..... t. II, p. 505, 516.
I,	V,	cl. 1.. t. II, p. 481, 486.
I,	V,	cl. final t. II, p. 476.
I,	VI,	..... t. II, p. 505, 529.
I,	VI,	cl. 1.. t. II, p. 545.
I,	VI,	cl. 2.. t. II, p. 493.
I,	VII,	..... t. III, p. 17, 25.
I,	VII,	cl. 1.. t. II, p. 418.
I,	VIII,	..... t. III, p. 211.



Art. Secc.	Página
I, VIII, cl. 1.. t. III, p. 87, 150.	
I, VIII, cl. 3.. t. II, p. 49, 228,	
t. III, p. 116, 138.	
I, VIII, cl. 4.. t. III, p. 174.	
I, VIII, cl. 5.. t. III, p. 161, 176.	
I, VIII, cl. 6.. t. III, p. 176.	
I, VIII, cl. 7.. t. III, p. 177.	
I, VIII, cl. 8.. t. II, p. 206;	
t. III, p. 178.	
I, VIII, cl. 11. t. III, p. 221.	
I, VIII, cl. 12. t. III, p. 222.	
I, VIII, cl. 13. t. III, p. 222.	
I, VIII, cl. 14. t. III, p. 223.	
I, VIII, cl. 15. t. III, p. 223.	
I, VIII, cl. 16. t. III, p. 223.	
I, VIII, cl. 17. t. I, p. 510, 519,	
t. II, p. 386;	
t. III, p. 205.	
I, VIII, cl. 18. t. II, p. 143;	
t. III, p. 228, 306.	
I, IX, t. II, p. 143.	
I, IX, cl. 1.. t. I, p. 358.	
I, IX, cl. 2.. t. II, p. 140.	
I, IX, cl. 3.. t. II, p. 154.	
I, IX, cl. 4.. t. I, p. 358;	
t. III, p. 94, 97,	
98.	
I, IX, cl. 5.. t. III, p. 65.	
I, IX, cl. 7.. t. III, p. 105.	
I, X, t. I, p. 157;	
t. III, p. 477, 492.	
I, X, cl. 1.. t. II, p. 154.	
I, X, cl. 2.. t. III, p. 483.	
I, X, cl. 3.. t. III, p. 411.	
II, I, t. III, p. 251.	
II, I, cl. 1.. t. III, p. 291, 326,	
381.	
II, I, cl. 2.. t. II, p. 418;	
t. III, p. 313, 338,	
341, 343.	
II, I, cl. 4.. t. III, p. 321.	
II, I, cl. 5.. t. III, p. 305, 311.	
II, I, cl. 6.. t. III, p. 332.	
II, II, t. II, p. 547;	
t. III, p. 8, 406.	
II, II, cl. 1.. t. III, p. 385, 388,	
389, 413.	
II, II, cl. 2.. t. I, p. 494;	

Art. Secc.	Página
t. II, p. 455;	
t. III, p. 403, 410,	
413, 430.	
II, II, cl. 3.. t. II, p. 455;	
t. III, p. 398.	
II, III, t. II, p. 461;	
t. III, p. 8.	
II, IV, t. III, p. 255.	
II, V, t. II, p. 257.	
II, VIII, cl. 11. t. III, p. 410.	
III, I, t. III, p. 417, 429.	
III, I, cl. 1.. t. III, p. 436.	
III, II, t. I, p. 479;	
t. II, p. 51.	
t. III, p. 418.	
III, IV, t. III, p. 294.	
IV, t. III, p. 523.	
IV, II, t. II, p. 260, 262,	
263.	
IV, II, cl. 1.. t. I, p. 351.	
IV, II, cl. 2.. t. II, p. 32.	
IV, II, cl. 3.. t. II, p. 32.	
IV, III, cl. 1.. t. I, p. 450.	
IV, III, cl. 2.. t. III, p. 427.	
IV, IV, t. III, p. 512, 517,	
542.	
V, t. I, p. 357, 460.	
VI, t. II, p. 490;	
t. III, p. 403.	
VI, II, t. I, p. 459, 473,	
477, 496.	
VII, I, cl. final t. III, p. 43, 46.	
I Enmienda, t. I, p. 409; t. II,	
p. 69, 93, 94, 107, 114.	
II Enmienda, t. I, p. 409; t. II,	
p. 224.	
IV Enmienda, t. II, p. 173.	
V Enmienda, t. II, p. 158, 212.	
VIII Enmienda, t. II, p. 170.	
IX Enmienda, t. I, p. 387, 405.	
X Enmienda, t. I, p. 328, 444,	
456; t. III, p. 149, 461, 467,	
468, 469, 470, 474, 507.	
XI Enmienda, t. III, p. 34, 35,	
418.	
XII Enmienda, t. II, p. 418, 547;	
t. III p. 313, 342, 343.	



Art. Secc.	Página
XIII, Enmienda, t. II, p. 33; t. III, p. 35.	
XIV Enmienda, t. II, p. 33, 59, 124, 153, 254, 265, 275; 490, t. III, p. 94, 526, 545.	
XV Enmienda, t. II, p. 33, 60, 266, 547; t. III, p. 526.	
XVI Enmienda, t. III, p. 94, 97, 99.	
XVII Enmienda, t. II, p. 419.	
XIX Enmienda, t. II, p. 547.	

*Constituciones de Estado
de los Estados Unidos*

Estado	Tomo	Página
Alabama	t. II,	p. 548, 549.
Arizona	t. II,	p. 548.
Arkansas	t. III,	p. 546.
California	t. II,	p. 548, 549.
California, Enmienda de 6 de noviembre de 1894...	t. II,	p. 328.
Carolina del Norte	t. I,	p. 385;
	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 37, 415, 546.
Carolina del Sud	t. II,	p. 548, 459;
	t. III,	p. 546.
Colorado	t. II,	p. 548.
Colorado, art. 8,		
secc. 3ª	t. II,	p. 328.
Connecticut	t. I,	p. 371;
	t. II,	p. 548, 549.
Connecticut. Enmienda de octubre de 1897	t. II,	p. 328.
Dakota del Norte	t. II,	p. 548, 549.
Dakota del Sud	t. I,	p. 374.
Delaware	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 415, 546.
Delaware, art. 5,		
secc. 2ª	t. II,	p. 329.
Filadelfia. Enmienda 20,		
	t. II,	p. 329.
Georgia	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 415, 526.
Idaho	t. II,	p. 548, 549.
Lousiana	t. I,	p. 374;

Estado	Tomo	Página
	t. II,	p. 191, 548, 549.
Maine	t. II,	p. 548, 549.
Maryland	t. I,	p. 385;
	t. III,	p. 415, 546.
Massachusetts	t. I,	p. 370, 385;
	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 415.
Massachusetts		
Enmienda 20	t. II,	p. 328.
Mississippi	t. II,	p. 548, 549.
Massachusetts. Enmienda 20,		
	t. II,	p. 328.
Misouri	t. I,	p. 374.
New Hampshire. t. I,		p. 371, 374, 385;
	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 415.
New Hampshire,		
art. 99	t. I,	p. 372.
New York	t. I,	p. 371.
New York, art.		
2ª, secc. 1ª	t. II,	p. 549.
New York, art. 3ª	t. III,	p. 25.
Oklahoma	t. I,	p. 374;
	t. II,	p. 548, 549.
Oklahoma, art.		
V, secc. 2ª	t. I,	p. 372.
Oregón, art. IV,		
secc. 1ª	t. III,	p. 516.
Pennsylvania ...	t. I,	p. 372, 385;
	t. III,	p. 415.
Texas	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 546.
Vermont	t. I,	p. 385.
Virginia	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 415.
Virginia, secc. 1ª, t. I,		p. 384.
Virginia, secc. 3ª, t. I,		p. 407.
Washington	t. II,	p. 548, 549;
	t. III,	p. 546.
Wyoming	t. II,	p. 548, 549.

Cartas Reales

De Connecticut de 1662, t. I, p. 9,	
371, 383.	

De Rhode Island de 1663, t. I, p. 9,
383; t. III, p. 518.

Carta Magna de Inglaterra, de 1215

Precepto	Página
..... t. I, p. 100; t. II, p. 133, 138.	
t. III, p. 243.	
XIV..... t. I, p. 383, 415.	
XLVI..... t. I, p. 383.	
XLVII.... t. I, p. 383.	
XLVIII... t. II, p. 138.	

Carta de Enrique III de Inglaterra, de 1224

Art. 29.... t. II, p. 138.

Petición de Derechos, en Inglaterra, de 1628

..... t. I, p. 383;
t. II, p. 114.
Cláusula 10.. t. II, p. 415.

Habeas corpus act, en Inglaterra, de 1679

..... t. I, p. 383; t. II, p. 138.

Bill of Rights, de Inglaterra, de 1689

Artículo	Página
..... t. II, p. 114; t. III, p. 244.	
I..... t. I, p. 383; t. II, p. 415.	
IV..... t. I, p. 383.	
VIII.... t. I, p. 383.	

Habeas corpus act, en Inglaterra, de 1816

..... t. II, p. 138, 139.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, en Francia

Artículo	Página
I..... t. I, p. 385.	
II..... t. I, p. 385, 407.	
XVI.... t. I, p. 432; t. II, p. 212.	

Constitución Alemana, de 1919

Artículo	Página
6 t. II, p. 423.	
60 t. II, p. 423.	
61 t. II, p. 423.	
76 t. I, p. 377, 378.	

Constitución de Appenzell

Artículo	Página
40 t. I, p. 419.	
41 t. I, p. 419.	
42 t. I, p. 419.	
43 t. I, p. 419.	
46 t. I, p. 419.	

Constitución de Australia

Artículo	Página
..... t. II, p. 427.	
51 t. I, p. 445.	
108 t. I, p. 445.	

Constitución de Austria, de 1920, con la revisión de 1925

Artículo	Página
..... t. I, p. 377, 490.	
41 t. I, p. 379.	
42 t. I, p. 379.	
44 t. I, p. 379.	
45 t. I, p. 379.	
46 t. I, p. 379.	
137 t. I, p. 491.	
138 t. I, p. 491.	
139 t. I, p. 491.	
140 t. I, p. 491.	





Artículo	Página
141	t. I, p. 491.
142	t. I, p. 491.
143	t. I, p. 491.
144	t. I, p. 491.
145	t. I, p. 491.
146	t. I, p. 491.
147	t. I, p. 491.
148	t. I, p. 491.

Constitución de Baviera

Artículo	Página
10	t. I, p. 379.

Constitución de Bélgica

Artículo	Página
.....	t. II, p. 441.
48	t. II, p. 338.
71	t. I, p. 357.
99	t. III, p. 435.
131	t. I, p. 357.

Ley electoral de Bélgica de 28 de junio de 1893

Artículo	Página
220	t. II, p. 338.
221	t. II, p. 338.
223	t. II, p. 338.
264	t. II, p. 356.

Constitución de Berna

Artículo	Página
26 Inc. 13, t. II,	p. 427.

Constitución del Canadá

Artículo	Página
.....	t. II, p. 372, 427.
22	t. II, p. 423.
92	t. I, p. 445.

Constitución de Checoslovaquia

.....	t. I, p. 377.
-------	---------------

Ley de 9 de marzo de 1920, en Checoslovaquia

.....	t. I, p. 489.
-------	---------------

Ley de 29 de febrero de 1926, pretiminar a la carta constitucional, en Checoslovaquia

.....	t. I, p. 489.
-------	---------------

Constitución de España

Artículo	Página
48	t. III, p. 258.
49	t. III, p. 258.

Ley electoral de España, de 8 de agosto de 1907

Artículo	Página
84	t. II, p. 339.
85	t. II, p. 339.

Constitución de Francia, de 1791

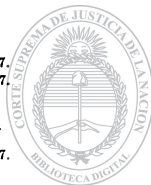
Capít.	Página
....	t. II, p. 441;
	t. III, p. 299.
II, secc. I, art. 2,	t. III, p. 298.
II, secc. IV, art. 4,	t. III, p. 297.
II, secc. IV, art. 5,	t. III, p. 298.
III, secc. I, art. 1,	t. III, p. 11.

Constitución de Francia, de 1848

....	t. III, p. 268.
------	-----------------

Ley constitucional de 25 de febrero de 1875, en Francia

Artículo	Página
.....	t. I, p. 415; t. III, p. 264.
2°,	t. III, p. 320.
3°,	t. III, p. 265.
5°,	t. III, p. 269.



Artículo	Página
6°, t. III, p. 258, 265, 271.	

*Ley constitucional de 16 de julio
de 1875, en Francia*

..... t. I, p. 415;
t. III, p. 264, 267,
268.
Art. 12.... t. III, p. 269.

*Ley constitucional de 14 de agosto
de 1884, en Francia*

..... t. III, p. 264.

*Ley constitucional de 10 de abril
de 1889, en Francia*

..... t. III, p. 269.

Código Civil Francés

Art. 545... t. II, p. 212.

Constitución de Ginebra

Ley constitucional de 16 de octubre de 1893, t. II, p. 427.
--

• *Constitución de Grecia*

..... t. I, p. 377.

Constitución de Hamburgo

Art. 6.... t. III, p. 543.

Constitución de Holanda

Artículo	Página
45	t. III, p. 257.
96 Inc. 3°....	t. II, p. 498.
194	t. I, p. 357.
195	t. I, p. 357.

196	t. I, p. 357.
197	t. I, p. 357.

Constitución de Irlanda

..... t. I, p. 377.

Constitución de Letonia

..... t. I, p. 377.

Constitución de Lituania

..... t. I, p. 377.

Constitución de Prusia

Art. 6.... t. I, p. 378.

Constitución de Suiza

Artículo	Página
.....	t. II, p. 427;
	t. III, p. 510, 511,
	512, 593.
3	t. I, p. 370, 444;
	t. III, p. 530.
5	t. I, p. 370;
	t. III, p. 529, 542,
	589.
6	t. I, p. 370;
	t. III, p. 530.
80	t. II, p. 422.
85 Inc. 7 y 8, t. III,	p. 530.
89	t. I, p. 369.
95 a 106....	t. III, p. 277.
102	t. III, p. 277.
102 Inc. 3°....	t. III, p. 530.
102 Inc. 10 y 11 t. III,	p. 530.
120	t. I, p. 369.
121	t. I, p. 369.
123	t. I, p. 369.

*Ley electoral suiza de 17 de junio
de 1874*

..... t. I, p. 370.



Ley de 1888, organizando los departamentos del Poder Ejecutivo, en Suiza

..... t. III, p. 277.

Constitución de la Unión del Africa Austral

Artículo	Página
..... t. II, p. 372, 427.	
25 t. II, p. 423.	
68 t. I, p. 43,	
70 t. I, p. 43.	
73 t. I, p. 43.	
78 t. I, p. 43.	
85 t. I, p. 445.	
90 t. I, p. 44.	

Constitución de Bolivia

Artículo	Página
40 t. II, p. 466.	
42 t. II, p. 466.	
60 Inc. 2°.... t. III, p. 434.	
64 Inc. 3°.... t. III, p. 434.	
114 t. III, p. 434.	
115 t. III, p. 434.	
117 t. III, p. 434.	
118 t. III, p. 434.	

Constitución del Brasil

Artículo	Página
..... t. II, p. 427;	
..... t. III, p. 112, 113,	
..... 325, 434, 510, 511,	
..... 593.	
5 t. III, p. 114, 532.	
6 t. III, p. 532, 533,	
..... 534, 535.	
17 Inc. 1°.... t. II, p. 466.	
28 t. II, p. 372.	
30 t. II, p. 372, 422.	
65 Inc. 2°.... t. I, p. 445.	
90 t. I, p. 357.	
90 Inc. 4°.... t. I, p. 448.	

Constitución de Colombia

Artículo	Página
..... t. III, p. 434.	
84 t. III, p. 15.	
180 t. II, p. 480.	

Constitución de Costa Rica

Artículo	Página
..... t. III, p. 434.	
69 t. II, p. 463, 467.	
71 t. II, p. 499.	
93 t. II, p. 380.	

Constitución de Cuba

..... t. III, p. 434.

Constitución de Chile

Artículo	Página
..... t. II, p. 285;	
..... t. III, p. 240, 275,	
..... 325.	
3 (2)..... t. I, p. 415.	
21 (23) Inc. 2° t. II, p. 499.	
36 t. III, p. 354.	
44 (53)..... t. II, p. 472, 473.	
45 t. II, p. 474.	
48 (57)..... t. II, p. 380.	
49 (50)..... t. III, p. 21.	
50 (51)..... t. III, p. 22, 23.	
51 t. II, p. 474.	
63 t. III, p. 354.	
65 t. III, p. 354.	
69 t. III, p. 354.	
70 t. III, p. 354.	
71 t. III, p. 354.	
72 t. III, p. 354.	
72 Inc. 16.... t. III, p. 372.	
73 t. III, p. 354.	
74 (83)..... t. III, p. 238, 272.	
77 (86)..... t. III, p. 273.	
78 (87)..... t. III, p. 273.	
81 (90)..... t. III, p. 274, 355.	
82 (73)..... t. III, p. 373, 407.	



Artículo	Página
83 (74)..... t. I, p. 415; t. III, p. 439.	
84 a 91 (93 a 100) t. III, p. 258, 273.	
87 t. III, p. 355.	
165 t. I, p. 434.	
166 t. I, p. 434.	
167 t. I, p. 434.	
168 t. I, p. 434.	

Constitución del Ecuador

Artículo	Página
..... t. III, p. 325, 434.	
33 t. II, p. 466.	
42 t. II, p. 498.	
57 t. III, p. 15.	

Constitución de El Salvador

Artículo	Página
..... t. III, p. 434.	
55 t. II, p. 463.	
71 t. III, p. 15.	

Constitución de Guatemala

Artículo	Página
41 t. II, p. 466.	
56 t. III, p. 15.	
62 t. II, p. 380.	

Constitución de Haití

Art. 62.... t. II, p. 467.

Constitución de Honduras

Artículo	Página
78 t. II, p. 463.	
79 t. II, p. 466.	
93 t. III, p. 15.	

Constitución de México

Artículo	Página
..... t. III, p. 325.	
58 t. II, p. 422, 428.	
62 t. II, p. 466.	
73 t. II, p. 380.	
117 t. I, p. 444.	

Constitución de Nicaragua

Artículo	Página
..... t. III, p. 434.	
50 t. II, p. 466.	
64 t. III, p. 15.	

Constitución de Panamá

Artículo	Página
..... t. III, p. 434.	
Preámbulo... t. I, p. 348.	
54 t. II, p. 463.	
98 t. III, p. 15.	

Constitución del Paraguay

Artículo	Página
..... t. III, p. 434.	
Preámbulo... t. I, p. 348.	
59 t. II, p. 467.	
78 t. II, p. 380.	

Constitución del Perú

Artículo	Página
..... t. III, p. 325.	
52 t. II, p. 463.	
67 t. III, p. 15.	

Constitución de Santo Domingo

Artículo	Página
..... t. III, p. 434.	
19 t. II, p. 466.	
25 t. III, p. 15.	



Constitución del Uruguay

Artículo	Página
.....	t. III, p. 240.
18 Inc. 8°....	t. III, p. 434.
40	t. II, p. 466.
52	t. II, p. 380.
70	t. III, p. 280.
79	t. III, p. 282.
79 Inc. 5 a 12.	t. III, p. 283.
79 Inc. 21....	t. III, p. 283.
80	t. III, p. 283.
96	t. III, p. 284.
97	t. III, p. 282.

Artículo	Página
122	t. III, p. 434.
125	t. III, p. 424.

Constitución de Venezuela

Artículo	Página
.....	t. II, p. 427;
.....	t. III, p. 434.
4	t. I, p. 445.
9 Inc. 2°....	t. III, p. 114.
12	t. I, p. 445.
40	t. II, p. 422.
43	t. II, p. 463.
50	t. II, p. 499.





Abastecedores de Tucumán v. Municipalidad de Tucumán (C. S. N., t. 31, p. 82); t. III, p. 75.

Abella y otros v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 113, p. 54); t. III, p. 75.

Ableman v. Booth (21 Howard, 306); t. I, p. 460; t. III, ps. 416, 507.

Abregú y otros (C. S. N., t. 102, ps. 225, 230); t. II, p. 169.

Acevedo (C. S. N., t. 28, p. 406); t. II, ps. 150, 537.

Acevedo (C. S. N., t. 30, p. 128); t. II, p. 98; t. III, p. 422.

Adair v. United States (208 U. S., 176); t. III, p. 129.

Aguirre (C. S. N., t. 46, p. 89); t. II, p. 148.

Aguirre (C. S. N., t. 148, p. 183); t. II, p. 23; t. III, p. 397.

Albo y Kehr v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 105, p. 293); t. III, ps. 71, 505.

Alcántara v. Ortiz de Rozas (C. S. N., t. 101, ps. 220; t. III, p. 204.

Aleni (C. S. N., t. 54, p. 453); t. II, ps. 289, 513, 531, 544.

Alem y Candioti (C. S. N., t. 54, p. 455); t. I, p. 431.

Alsina v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 96, p. 379); t. III, p. 504.

Altolaquirre v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 103, ps. 366); t. III, p. 71.

Anderson v. Dunn (6 Wheaton, 222); t. II, p. 506.

Andrade (C. S. N., t. 11, p. 405); t. III, p. 205.

Angaut v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 103, p. 393); t. III, ps. 71, 505.

Angulo y García (C. S. N., t. 65, p. 63); t. II, p. 193.

Antilli y otro (C. S. N., t. 119, p. 247); t. I, p. 521; t. II, p. 100.

Antony y otros v. Prov. de Santa Fe (C. S. N., t. 125, p. 343); t. III, p. 137.

Anvaria v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 127, ps. 92); t. III, p. 596.

Anzoategui v. Tedin (C. S. N., t. 10, p. 74); t. III, p. 75.

Arcelus v. Gómez (C. S. N., t. 42, p. 274); t. II, p. 193.

Argüello v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 97, p. 408); t. II, p. 220; t. III, p. 498.

Arias v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 20, p. 309); t. III, p. 505.

Arias v. Prov. de Entre Ríos (C. S. N., t. 20, p. 308); t. III, p. 75.

Arias Murúa v. Prov. de Salta (C. S. N., t. 104, p. 267); t. II, p. 220.

Armstrong v. Segovia (C. S. N., t. 13, p. 456); t. I, p. 436; t. III, p. 472.

Astiz (C. S. N., t. 119, p. 360); t. II, p. 195.

Avegno v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 14, p. 432); t. I, p. 479; t. III, p. 420.

Bancelona v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 106, p. 298); t. III, p. 71.

Banco de Córdoba, su sucursal en Buenos Aires (C. S. N., t. 147, p. 248); t. I, p. 521.

Banco de la Provincia de Buenos Aires v. Ocampos y otros (C. S. N., t. 61, ps. 133-164); t. I, p. 520.



Banco de Londres y Río de la Plata de Rosario v. Rivadeneira (C. S. N., t. 10, p. 137); t. I, p. 485.

Banco Nacional v. Villanueva (C. S. N., t. 18, p. 168); t. III, p. 157.

Bank v. Fenno (8 Wall, 533); t. III, p. 87.

Bank of Commerce v. New York City (2 Black, 620); t. I, p. 461.

Barraza (C. S. N., t. 26, p. 233); t. III, ps. 226, 495.

Barron v. Baltimore (7 Peters, 243); t. I, p. 323; t. II, p. 59; t. III, p. 545.

Barruco Mansilla (C. S. N., t. 126, p. 288); t. II, p. 21.

Baudrix v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 5, p. 331); t. I, p. 336.

Bavier v. Connolly (113 U. S., 27); t. III, p. 490.

Bellocq y Durañona v. Ferrocarril del Sud de la Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 68, p. 292); t. I, p. 483; t. II, p. 376; t. III, p. 140, 171, 456, 487, 488.

Benci y Cia. v. Medina (C. S. N., t. 26, p. 100); t. III, p. 69.

Bentefuhr v. Juez de Paz de Moreno (C. S. N., t. 10, p. 20); t. I, p. 390; t. III, p. 549.

Blake v. Mc Clung (172 U. S., 239); t. II, p. 264.

Blanco (C. S. N., t. 2, p. 253); t. II, p. 484.

Blanco (C. S. N., t. 16, p. 273); t. III, p. 205.

Blanco v. Nazar (C. S. N., t. 1, p. 170); t. I, p. 443; t. III, ps. 473, 549.

Bonemort (C. S. N., t. 74, p. 82); t. II, p. 378.

Boneo (C. S. N., t. 142, p. 348); t. II, p. 83.

Bonevo (C. S. N., t. 155, p. 183); t. I, ps. 403, 478.

Bollman v. Swartwout (4 Cranch, 101); t. II, p. 142.

Bolln v. Nebraska (176 U. S., 83); t. III, p. 509.

Boyd v. Nebraska (143 U. S., 135); t. II, p. 275.

Bravo (C. S. N., t. 99, p. 36); t. I, p. 480.

Bravo (C. S. N., t. 115, p. 165); t. III, p. 455.

Brawman v. Chicago and N. W. R. Co. (125 U. S., 465); t. III, p. 129.

Breard (C. S. N., t. 83, p. 319); t. I, p. 481.

Bridge Co. v. United States (105 U. S., 492); t. III, p. 134.

Bridge Co. v. Kentucky (154 U. S., 204); t. III, p. 146.

Briscoe v. The President and Directors of the Bank of the Commonwealth of the Kentucky (11 Peters, 257); t. III, ps. 290, 484.

Brocate (C. S. N., t. 10, p. 338); t. II, p. 153.

Bronw v. Houston (114 U. S., 622); t. III, p. 129.

Brown v. Maryland (12 Wheaton, 419); t. III, ps. 125, 128, 609.

Buratovich v. Ferrocarril Oeste Santafecino (C. S. N., t. 73, p. 270); t. II, p. 446.

Bustamante (C. S. N., t. 115, p. 344); t. II, p. 195.

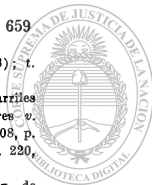
Bustos y Cia. v. Pando (C. S. N., t. 10, p. 294); t. I, p. 497.

Butcher's Union Slaughterhouse and L. S. L. Co. v. Crescent City Live Stock Landing and S. H. Co. (111 U. S., 747); t. II, p. 177.

Caffarena v. Banco Argentino del Rosario de Santa Fe (C. S. N., t. 10, p. 434); t. I, p. 484; t. II, p. 156; t. III, p. 163, 483.

Calder v. Bull (3 Dallas, 386); t. I, p. 457; t. II, p. 155, 474; t. III, ps. 470, 508.

Calderón (C. S. N., t. 110, p. 210); t. II, p. 166.



- California v. Central P. R. Co. (127 U. S., 1); t. III, p. 130.
- Calvete (C. S. N., t. I, p. 299, 345); t. II, p. 537.
- Canale y otros v. Prov. de Mendoza (C. S. N., t. 118, p. 285); t. I, p. 395; t. II, p. 196; t. III, p. 491.
- Candia (C. S. N., t. 9, p. 633); t. II, p. 15.
- Cané (C. S. N., t. 115, p. 136); t. III, p. 501.
- Caraccia (C. S. N., t. 155, p. 187); t. I, p. 394.
- Cartagena (C. S. N., t. 156, p. 327); t. I, ps. 403, 525.
- Carranza v. Etchepare (C. S. N., t. 13, p. 392); t. III, p. 455.
- Carreras, de las v. Prov. de Corrientes (C. S. N., t. 16, p. 296); t. III, ps. 75, 504.
- Casado v. Bombal (C. S. N., t. 85, p. 327-29); t. II, p. 219.
- Casado v. Municipalidad del Rosario (C. S. N., t. 23, p. 37); t. III, p. 455.
- Casares v. Sivori y Schiaffino (C. S. N., t. 11, p. 257); t. III, p. 492.
- Casas y otros v. Armstrong (C. S. N., t. 14, p. 18); t. I, p. 436; t. III, p. 472.
- Castellano y otros v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 106, p. 297); t. III, p. 482.
- Castro (C. S. N., t. 76, p. 317); t. II, p. 16.
- Collazo v. Banco Prov. de Córdoba (C. S. N., t. 75, p. 392); t. II, p. 188; t. III, p. 497.
- Comisión de Fomento de Cañada de Gómez v. Ferrocarril Central Argentino (C. S. N., t. 123, p. 353); t. III, p. 191.
- Comité Radical Acción (C. S. N., t. 156, p. 81; t. II, p. 109).
- Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad v. Municip. de Morón (C. S. N., t. 122, p. 73-91); t. II, p. 189.
- Compañía de Seguros La Inmobiliaria (C. S. N., t. 126, p. 328); t. II, p. 181.
- Compañía General de Ferrocarriles de la Prov. de Buenos Aires v. Busto de Silva (C. S. N., t. 108, p. 240); t. I, p. 457; t. II, p. 220, 221; t. III, ps. 44, 187, 498.
- Compañía Las Palmas v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 99, p. 36); t. I, p. 480.
- Compañía Swift de La Plata v. Sociedad Puerto del Rosario (C. S. N., t. 153, ps. 182-191); t. III, p. 379.
- Connor v. Elliot (18 Howard, 593); t. II, p. 264.
- Contreras v. Salas (C. S. N., t. 5, p. 59); t. III, p. 550.
- Cooley v. Wardens of the port of Philadelphia (12 Howard, 299); t. III, ps. 126, 129.
- Córdoba (C. S. N., t. 101, p. 299); t. II, p. 156.
- Corfield v. Coryell (4 Wast. C. C., 371 y 380); t. II, p. 263.
- Corvalán (C. S. N., t. 30, p. 400); t. II, p. 533.
- Correa (C. S. N., t. 53, p. 208; t. II, p. 70; t. III, p. 487).
- Correa con Moreno (C. S. N., t. 7, p. 104); t. III, p. 455.
- County of Mobile v. Kimball (102 U. S., 691); t. III, p. 129.
- Covington and Bridge Co. v. Kentucky (154 U. S., 204); t. III, p. 134.
- Crandall v. Nevada (6 Wallace, 35-49); t. III, p. 127.
- Crossman v. Lurman (192 U. S., 189); t. III, p. 136.
- Cullen v. Llerena (C. S. N., t. 53, p. 420); t. I, p. 483; t. III, p. 576.
- Cummings v. the State of Missouri (4 Wallace, 277); t. II, p. 154.
- Chapman (166 U. S., 671); t. II, p. 511.



- Chae Chau Ping v. United States (Chine exolution case) (130 U. S., 581); t. I, p. 495; t. II, p. 124.
- Cherokee Tobacco v. United States (78 U. S., 621); t. I, p. 494.
- Chicago and N. W. R. Co. v. Fuller (17 Wallace, 560); t. III, p. 130.
- Chicago, B. y Q. R. Co. v. Illinois (200 U. S., 561); t. III, p. 490.
- Chiodi v. Bruniard (C. S. N., t. 51, p. 349); t. III, ps. 66, 75, 149, 482, 502.
- Chumbita (C. S. N., t. 17, p. 22); t. II, p. 156; t. III, p. 205.
- Darmouth College v. Woodward (4 Wheaton, 518); t. III, p. 46.
- Darrington v. Branch Bank (13 Howard, 12); t. III, p. 484.
- David v. Gobierno de San Luis (C. S. N., t. 16, p. 431); t. II, p. 306.
- Dávila v. Valdez (C. S. N., t. 23, p. 728, 743); t. III, p. 458.
- Davis v. Beason (133 U. S., 333, 341) t. II, p. 66.
- Debs (158 U. S., 579); t. II, p. 124.
- Defensor de pobres de la Capital v. Ferrocarril Central Argentino (C. S. N., t. 126, p. 324); t. II, p. 181.
- Delfino y Cia. (C. S. N., t. 148, p. 430); t. III, p. 375.
- Deliberto (C. S. N., t. 153, p. 137); t. II, p. 7.
- Demaria, por varios (C. S. N., t. 48, p. 17); t. II, p. 306.
- Departamento Nacional de Higiene v. Sauveur (C. S. N., t. 115, p. 84); t. II, p. 195.
- Destilería Franco Argentina v. Gobierno de la Nación (C. S. N., t. 132, p. 417); t. III, p. 375.
- Detroit v. Osborn (135 U. S., 492); t. II, p. 264.
- Díaz (C. S. N., t. 101, p. 142); t. III, p. 490.
- Díaz (C. S. N., t. 120, ps. 28-29); t. III, p. 384.
- Díaz Vélez v. Municipalidad de la Capital (C. S. N., t. 153, p. 259); t. II, p. 7.
- Díaz Vélez v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 151, p. 359); t. II, p. 6; t. III, p. 100.
- Didier Desbarats (C. S. N., t. 151, p. 410); t. II, p. 70.
- Dodge v. Woolsey (18 How., 331); t. III, p. 508.
- Doldati v. Banco Muñoz, Rodríguez y Cia. (C. S. N., t. 52, p. 431); t. III, p. 163.
- Doncel v. Prov. de San Juan (C. S. N., t. 155, p. 299); t. I, p. 432.
- Downes v. Bidwell (128 U. S., 283); t. II, p. 125.
- Duguit y Cia. v. Muñoz (C. S. N., t. 22, p. 458); t. III, ps. 163, 483.
- Dred Scott v. Sandford (19 Howard, 393); t. II, ps. 33, 265.
- Drysdale y otros v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 149, p. 422); t. II, p. 7.
- Eaille (C. S. N., t. 153, p. 74); t. II, p. 7.
- Edwards v. Elliot (21 Wallace, 532); t. II, p. 59.
- Eguzquiza y Ayala (C. S. N., t. 4, p. 75); t. III, ps. 455, 480.
- Eilembecker v. Distict Court of Plymouth Country (134 U. S., 31); t. II, p. 59.
- Elhorga v. Peña (C. S. N., t. 19, p. 86-89); t. III, p. 70.
- Empresa Plaza de Toros v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 7, p. 150); t. I, p. 401; t. II, ps. 108, 181; t. III, ps. 148, 490.
- Ercolano v. Lanteni de Benschaw (C. S. N., t. 136, p. 161; t. I, p. 398; t. II, ps. 184, 199, 200.
- Espina (C. S. N., t. 54, p. 601); t. II, ps. 19, 163.
- Estados Unidos v. Kagama (118 U. S., 375); t. II, p. 52.



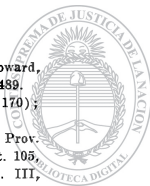
- Faramiñán v. Municipalidad de La Plata (C. S. N., t. 105, p. 71); t. III, ps. 75, 81.
- Fernández Castro (C. S. N., t. 52, p. 226); t. II, p. 15.
- Ferrocarril Buenos Aires al Pacifico v. Tardito y Cia. (C. S. N., t. 115, p. 186); t. III, p. 191.
- Ferrocarril Central Argentino v. Dirección General de Ferrocarriles (C. S. N., t. 140, p. 380); t. III, p. 189.
- Ferrocarril Central Argentino v. Ferrocarril Oeste Santafecino (C. S. N., t. 27, p. 453); t. III, p. 456.
- Ferrocarril Central Argentino v. Municipalidad de Rosario (C. S. N., t. 104, p. 76); t. I, p. 457; t. III, ps. 44, 191, 474.
- Ferrocarril Central Argentino v. Provincia de Santa Fe (C. S. N., t. 68, p. 234); t. I, p. 425; t. III, p. 44, 189, 498, 517.
- Ferrocarril Central Argentino v. Provincia de Tucumán (C. S. N., t. 68, p. 235); t. III, p. 391.
- Ferrocarril del Oeste v. Garbarini (C. S. N., t. 105, p. 80); t. III, ps. 185, 497.
- Fiscal v. Acevedo (C. S. N., t. 30, ps. 128-132); t. II, p. 541.
- Fiscal v. Albarracín (C. S. N., t. 5, p. 15); t. I, p. 429.
- Fiscal v. fray Albarracín (C. S. N., t. 10, p. 380); t. I, p. 443; t. II, ps. 68, 81, 299; t. III, ps. 45, 146, 473, 496.
- Fiscal v. Alvarez (C. S. N., t. 152, p. 96); t. III, p. 204.
- Fiscal v. Argenich (C. S. N., t. 1, ps. 130-148); t. II, ps. 96, 540.
- Fiscal v. Berho (C. S. N., t. 121, p. 271); t. III, p. 91.
- Fiscal v. Calvete (C. S. N., t. 1, p. 300); t. I, p. 478; t. II, ps. 97, 529, 541.
- Fiscal v. Correa (C. S. N., t. 85, p. 246); t. II, p. 98.
- Fiscal v. Hué (C. S. N., t. 4, p. 311); t. I, p. 457; t. II, p. 214; t. III, ps. 44, 498.
- Fiscal v. Laforest (C. S. N., t. 3, p. 372); t. II, p. 97.
- Fiscal v. Medina (C. S. N., t. 98, p. 311); t. II, p. 156.
- Fiscal v. Moreno (C. S. N., t. 10, p. 363); t. II, p. 97.
- Fiscal v. Ocampo (C. S. N., t. 12, p. 149); t. I, p. 497; t. III, p. 445.
- Fiscal v. Oroño (C. S. N., t. 14, p. 223); t. II, p. 513.
- Fiscal v. Señorans y P. Rosas (C. S. N., t. 6, p. 67); t. I, p. 457; t. II, p. 215; t. III, ps. 44, 498.
- Fiscal v. varios comerciantes de Mendoza (C. S. N., t. 5, p. 74); t. I, p. 480; t. II, p. 25.
- Fletcher v. Peck (6 Cranch, 128); t. I, p. 483.
- Florida v. Georgia (17 Howard, 478); t. III, p. 481.
- Fok Yung Yo v. United States (185 U. S., 297, 305); t. II, p. 124.
- Fong Yue Ting v. United States (149 U. S., 698); t. I, p. 495; t. II, ps. 124, 125.
- Fonseca v. Prov. de Entre Ríos (C. S. N., t. 127, p. 383); t. III, p. 68, 72.
- Fort Leavenworth Railroad Co. v. Lowe (114 U. S., 525); t. I, p. 524.
- Foster v. Neilsen (2 Peters, 314); t. I, p. 494.
- Fox v. Ohio (5 Howard, 433); t. II, p. 59.
- Francioni y otros (C. S. N., t. 110, p. 405); t. II, p. 107; t. III, p. 491.
- Freitas y Gurgio v. Prov. de Corrientes (C. S. N., t. 101, p. 20); t. III, ps. 67, 143.
- Frery (C. S. N., t. 124, p. 404); t. II, p. 193.
- Frigorífico Armour v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 155, p. 107); t. III, p. 213, 218, 219.



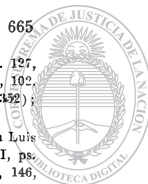
- Funes v. Gómez (C. S. N., t. 6, p. 433); t. I, p. 480.
- Gacitúa v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 94, p. 361); t. III, p. 550.
- Galaburri v. Yanci (C. S. N., t. 6, p. 134); t. III, p. 495.
- García (C. S. N., t. 59, p. 434); t. II, p. 533.
- García (C. S. N., t. 75, p. 342); t. II, p. 541.
- García v. Aguilar (C. S. N., t. 21, p. 134); t. III, p. 226, 495.
- García v. Mercado Independencia (C. S. N., t. 11, p. 5); t. II, p. 193; t. III, ps. 143, 481.
- García v. Prov. de Santa Fe (C. S. N., t. 9, p. 277); t. III, p. 143, 456, 473.
- García Rosado v. Prov. de Corrientes (C. S. N., t. 46, p. 311); t. III, ps. 454, 455.
- Garland (4 Wallace, 333); t. III, p. 381.
- Gath y Chaves v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 149, p. 137); t. III, ps. 141, 503.
- Gatti v. Doyhenard (C. S. N., t. 124, p. 78); t. II, p. 193.
- Gazcón (C. S. N., t. 116, p. 99); t. II, p. 542.
- Geddes Hnos. v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 95, ps. 327, 334); t. III, ps. 70, 75, 96, 143, 481, 482.
- Gibbons v. Ogden (9 Wheaton, 1); t. III, ps. 43, 122, 128, 508.
- Gibbs v. Prov. de Mendoza (C. S. N., t. 93, p. 219); t. II, p. 219.
- Giménez y Galíndez v. Intendente de policía de Catamarca (C. S. N., t. 5, p. 345); t. I, p. 391.
- Gloucester Ferry Co. v. Pennsylvania (114 U.S., 196); t. III, p. 129.
- Gobierno Nacional y Sociedad Puerto de Rosario v. Prov. de Santa Fe (C. S. N., t. 111, p. 191); t. II, p. 227; t. III, ps. 137, 187.
- Gómez v. Ferrocarril Central Córdoba (C. S. N., t. 146, p. 231); t. III, p. 189.
- Gómez v. la Nación (C. S. N., t. 2, p. 44); t. III, p. 419.
- Gómez Rincón (C. S. N., t. 156, p. 319); t. I, p. 481.
- González (C. S. N., t. 103, p. 255); t. II, p. 195.
- González Masada, por el Partido Socialista Independiente (C. S. N., t. 154, p. 14; t. I, p. 402).
- Gordon v. United States (117 U.S., 697, 705); t. I, p. 328; t. III, p. 470.
- Gorostiaga v. Aguilera (C. S. N., t. 33, p. 250); t. II, p. 99, 541.
- Gran Destilería Buenos Aires v. Gobierno Nacional (C. S. N., t. 117, p. 102); t. II, p. 195.
- Gregorini de Roqué (C. S. N., t. 108, p. 400); t. II, p. 156.
- Griet Hnos. v. Prov. de Tucumán (C. S. N., t. 137, p. 220); t. I, p. 464; t. II, p. 222.
- Groguet y Co. v. Ferrer (C. S. N., t. 13, p. 415); t. III, p. 550.
- Guaitima o Torres (C. S. N., t. 27, p. 111); t. II, p. 15.
- Guardian Assurance Company Limited v. Gobierno Nacional (C. S. N., t. 150, p. 104); t. I, ps. 349, 397, 484; t. II, ps. 7, 28, 126; t. III, p. 375.
- Guari y otros v. Prov. de Jujuy (C. S. N., t. 155, ps. 302, 318); t. II, p. 57.
- Guemes y otros (C. S. N., t. 107, p. 277); t. III, ps. 144, 185.
- Guemes v. Smith (C. S. N., t. 94, p. 363); t. III, p. 549.
- Gutiérrez v. Bancalari (C. S. N., t. 121, p. 285); t. II, ps. 165, 166.
- Guy v. Baltimore (100 U.S., 443); t. III, p. 130.



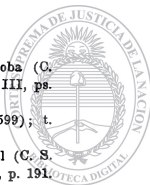
- Hall v. De Cuir (95 U. S., 485); t. III, p. 130.
- Hammer v. Dagenhart (247 U. S., 251, 271-274, 278-281); t. III, p. 149.
- Hawke v. Smith (253 U. S., 221); t. III, ps. 35, 527.
- Hepburn v. Grisvol (8 Wallace, 603); t. II, p. 157.
- Hernández (C. S. N., t. 7, p. 140); t. II, p. 16.
- Hernández (C. S. N., t. 83, p. 325); t. II, p. 166.
- Hernández (C. S. N., t. 149, p. 179); t. II, p. 23.
- Hernández v. Barbieri Hnos. (C. S. N., t. 29, p. 148); t. II, p. 209.
- Herrera v. Pirola (C. S. N., t. 31, p. 107); t. III, p. 549.
- Hiloret y Rodrigue v. Prov. de Tucumán (C. S. N., t. 98, p. 20); t. I, ps. 390, 393, 400, 485; t. II, ps. 26, 184; t. III, ps. 501, 546.
- Hilton v. Merrit (110 U. S., 97); t. II, p. 125.
- Holden v. Hardy (169 U. S., 366); t. III, p. 490.
- Holmes v. Jennison (14 Peters, 540, 569); t. I, p. 494; t. III, ps. 43, 290, 404.
- Hollingsworth v. Virginia (3 Dallas, 381-82); t. III, p. 34.
- Honoré y Bowen v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 31, p. 314); t. III, ps. 13, 34.
- Hörner v. United States (143 U. S., 578); t. I, p. 495.
- Horta v. Harguindeguy (C. S. N., t. 137, p. 59); t. I, ps. 394, 398; t. II, ps. 156, 183, 202, 232.
- Houston v. Moore (5 Wheat., 1); t. III, ps. 224, 290, 499, 508.
- Huergo v. Gobierno Nacional (C. S. N., t. 115, ps. 433-438); t. II, p. 195.
- Hung Hang (108 U. S., 553); t. II, p. 141.
- Ibáñez (C. S. N., t. 136, ps. 244-273); t. III, p. 386.
- Iglesias v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 105, p. 273); t. III, ps. 500, 505.
- Inman Steamship Co. v. Tinker (94 U. S., 238); t. III, p. 491.
- Impuestos Internos v. Chadwick Weir y Cia. (C. S. N., t. 151, p. 5); t. III, p. 374.
- Irigoyen v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 103, p. 297); t. III, ps. 71, 504.
- Iriondo v. Prov. de Entre Ríos (C. S. N., t. 76, p. 363); t. III, p. 483.
- Jacobson v. Commonwealth of Massachusetts (197 U. S., 11-26); t. II, p. 178.
- Jamardo y Tellado v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 105, p. 95); t. III, p. 505.
- Jáñez y Galíndez v. Intendente de Policía de Catamarca (C. S. N., t. 5, p. 345); t. III, p. 455.
- Jofré y otro (C. S. N., t. 17, p. 110); t. II, p. 98.
- Kelley v. Great Northern Ry. Co. (152 Fed., 211); t. III, p. 129.
- Kidd v. Pearson (128 U. S., 17); t. III, p. 130.
- Kierman Frank v. The City of Portland (160 U. S., 165); t. III, p. 527.
- Kilbourn v. Thompson (103 U. S., 168); t. II, ps. 509, 527, 530.
- Knowlton v. Moore (178 U. S., 45); t. III, p. 97.



- La Abra Silver Mining Co. v. United States (175 U. S., 223); t. III, p. 28.
- Laborde Huos. v. Prov. de Mendoza (C. S. N., t. 143, p. 11); t. III, p. 596.
- Lagraña (C. S. N., t. 9, p. 319); t. I, p. 427; t. II, p. 321; t. III, p. 543.
- Láinez (C. S. N., t. 52, p. 272); t. II, p. 151.
- Lamorrónais (C. S. N., t. 21, p. 245); t. II, p. 315.
- Lane County v. Oregon (7 Wallace, 71); t. I, p. 332.
- Lanteri Renshaw (C. S. N., t. 154, p. 289); t. I, p. 410; t. II, ps. 7, 269.
- Las Palmas Produce Co. Ltd. v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 99, p. 36); t. III, ps. 70, 143, 504.
- Lau Ow Bew v. United States (144 U. S., 63); t. II, p. 124.
- Lawton v. Steele (152 U. S., 133); t. III, p. 490.
- Lebolt (77 Fed., 587); t. III, p. 129.
- Ledesma Suggar Co. v. Banco Francés del Río de la Plata (C. S. N., t. 123, p. 255); t. II, p. 165.
- Lee Lung v. Patterson (186 U. S., 175); t. II, p. 125.
- Leivar (C. S. N., t. 119, p. 284); t. II, ps. 152, 165.
- Leyria y otros (C. S. N., t. 98, ps. 166-168); t. II, p. 175.
- Leisy v. Hardin (135 U. S., 100); t. III, ps. 128, 129, 134.
- Lem Moon Sing v. United States (158 U. S., 539); t. II, ps. 124, 125.
- Lemmon v. The People (20 N. Y., 607); t. II, p. 262.
- Lewis v. The Continental Trust Co. of the City of New York (157 U. S., 587); t. III, p. 98.
- License tax cases (5 Wallace, 462, 470); t. III, p. 134.
- Licenses Laws Cases (5 Howard, 504); t. III, ps. 125, 136, 489.
- Liffle v. Barreme (2 Cranch, 170); t. III, p. 407.
- Liga de Defensa Comercial v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 105, ps. 337); t. II, p. 226; t. III, p. 143.
- Lilledal (C. S. N., t. 44, p. 375); t. II, p. 151.
- Li Sing v. United States (180 U. S., 490); t. II, p. 125.
- Lobos v. Donovan (C. S. N., t. 54, p. 180); t. I, ps. 483, 578.
- Lochner v. New York (198 U. S., 45); t. III, p. 490.
- López v. Massini y Franco (C. S. N., t. 50, p. 9); t. III, p. 487.
- López v. Prov. de Corrientes (C. S. N., t. 91, p. 180); t. III, ps. 70, 504.
- López v. Prov. de Entre Ríos (C. S. N., t. 21, p. 500); t. III, p. 69.
- López y Solieci v. Rubio y Foley (C. S. N., t. 17, p. 187); t. II, p. 377.
- Lord v. Steamship Co. (102 U. S., 543); t. III, p. 134.
- Lorenzo v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 97, p. 332); t. III, p. 186.
- Lottery case (188 U. S., 356); t. III, p. 130.
- Loveira v. Mulhall (C. S. N., t. 115, p. 92); t. I, p. 521; t. II, p. 100.
- Luther v. Borden (7 Howard, 1); t. II, p. 320; t. III, ps. 518, 578.
- Luzuriaga v. Espinosa (C. S. N., t. 54, p. 108); t. II, p. 98.
- Llanos (C. S. N., t. 2, p. 88); t. III, p. 549.
- Mac Cañ v. California (136 U. S., 104); t. III, p. 130.
- Maciá y Gassol (C. S. N., t. 151, ps. 211-260); t. II, ps. 129, 147.
- Mancini (C. S. N., t. 65, p. 370); t. II, p. 148.



- Mango v. Traba (C. S. N., t. 144, p. 219); t. II, p. 204.
- Mansilla (C. S. N., t. 126, p. 281); t. II, p. 329.
- Manbury v. Madison (1 Cranch, 137-165); t. I, p. 477; t. III, p. 335.
- Marconetti v. Municipalidad de Santa Fe (C. S. N., t. 154, p. 313); t. III, p. 211.
- Marchelli y Cia. v. Tranway Metropolitano (C. S. N., t. 102, p. 394); t. II, p. 29.
- Márquez (C. S. N., t. 59, p. 191); t. III, p. 205.
- Márquez v. Schroeder (C. S. N., t. 25, p. 20); t. III, p. 488.
- Marsili v. Prevosti (C. S. N., t. 126, p. 114); t. II, p. 166.
- Martelli y otros v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 107, p. 385); t. III, p. 504.
- Martin v. Hunter (1 Wheaton, 304); t. I, p. 444; t. III, ps. 290, 437, 508.
- Martin v. Mott (12 Wheat., 19); t. III, p. 224.
- Martínez (C. S. N., t. 149, p. 217); t. III, p. 204.
- Mataklí Simón, Soc. An. Lim. v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 149, p. 260); t. III, p. 501.
- Mayor Salinas (C. S. N., t. 147, p. 282); t. II, p. 268.
- Mc Cready v. Virginia (94 U. S., 391); t. II, p. 264.
- Mc Culloch v. Maryland (4 Wheaton, 316); t. I, ps. 323, 457; t. III, ps. 43, 44, 46, 153, 228, 290, 474, 508.
- Mc Kane v. Durston (153 U. S., 684); t. II, p. 264.
- Mc Lean, J. Craig v. Missouri (4 Peters, 410); t. III, p. 507.
- Melo de Cané v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 115, p. 135); t. II, p. 70; t. III, p. 97.
- Méndez (C. S. N., t. 1, p. 44); t. III, p. 490.
- Méndez v. Vahlés (C. S. N., t. 127, ps. 423, 444); t. II, ps. 101, 102.
- Mendoza (C. S. N., t. 1, p. 352); t. II, p. 166.
- Mendoza y Hno. v. Prov. de San Luis (C. S. N., t. 3, p. 131); t. I, ps. 404, 463; t. III, ps. 45, 66, 146, 473, 504.
- Metropolitan Railroad Co. v. District of Columbia (132 U. S., 1); t. I, p. 524.
- Milligan Landin (4 Wallace, 2); t. II, ps. 141, 318; t. III, p. 407.
- Minnesota Rates Cases (230 U. S., 352); t. III, p. 136.
- Minor v. Happerset (21 Wallace, 162); t. II, p. 265; t. III, p. 514.
- Molinos Harineros y Elevadores v. Ferrocarril del Oeste (C. S. N., t. 121, p. 188); t. III, p. 549.
- Montaña (C. S. N., t. 9, p. 384); t. I, p. 457, 500; t. II, p. 148; t. III, p. 42.
- Montes de Oca v. Fisco Nacional (C. S. N., t. 1, p. 455); t. III, p. 454.
- Moore y otros (C. S. N., t. 30, p. 283); t. I, p. 480.
- Morales v. Prov. de Catamarca (C. S. N., t. 16, p. 93); t. II, p. 81.
- Mormon Church v. The United States (137 U. S., 1, 49, 50); t. II, p. 66.
- Mórtola (C. S. N., t. 147, ps. 61, 66); t. II, p. 22.
- Morvonnais v. Alem (C. S. N., t. 92, p. 55); t. II, p. 267.
- Mountain Timber Co. v. State of Washington (243 U. S., 234); t. III, p. 527.
- Moyano v. Pando (C. S. N., t. 10, p. 298); t. I, p. 497.
- Municipalidad de la Capital v. Elorondo (C. S. N., t. 33, p. 163); t. I, ps. 359, 478; t. II, ps. 215, 216.
- Municipalidad de Federación (E. R.) v. Baylina (C. S. N., t. 116, p. 121); t. II, p. 193.



Murray v. Hoboken Land and Improv. Co. (18 Howard, 272); t. II, p. 125.

Myers v. United States (272 U. S., 107); t. I, p. 320; t. III, p. 396.

Neagle (135 U. S., 1); t. I, ps. 457, 460.

New Orleans Gas Light Co. v. Louisiana Light and Heat Producing and Manufacturing Co. (115 U. S., 650); t. II, p. 190; t. III, p. 490.

New Orleans v. United States (10 Peters, 662); t. III, p. 507.

New York v. Miln (11 Peters, 102); t. III, ps. 125, 489, 490, 508.

Nishimura Ekiu v. United States (142 U. S., 651); t. II, p. 124, 275.

Nougués Hnos. v. Prov. de Tucumán (C. S. N., t. 98, p. 53); t. II, ps. 26, 192.

Núñez v. Ominelli (C. S. N., t. 125, p. 14); t. II, p. 165.

Ocampo y otros v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 105, p. 285); t. III, p. 505.

O'Connor v. Lacano (C. S. N., t. 99, p. 44); t. III, p. 456.

O'Connor y otros v. Prov. de Corrientes (C. S. N., t. 91, p. 68); t. III, p. 70, 504.

O'Connor y otros v. Prov. de Entre Ríos (C. S. N., t. 83, p. 204); t. III, p. 503.

Ogden v. Saunders (12 Wheaton, 213); t. III, p. 174.

Olivar (C. S. N., t. 16, p. 118); t. II, ps. 6, 329.

Orfila (C. S. N., t. 154, p. 197); t. I, ps. 446, 483; t. II, p. 160; t. III, p. 579.

Oroño (C. S. N., t. 14, p. 223); t. II, p. 535.

Ortega (C. S. N., t. 41, p. 417); t. I, p. 533.

Ostendorp v. Prov. de Córdoba (C. S. N., t. 106, p. 111); t. III, ps. 71, 505.

Otis v. Bacon (2 Cranch., 599); t. III, p. 407.

Ovejero v. Gobierno Nacional (C. S. N., t. 120, p. 398); t. III, p. 191.

Ovejero y otros v. Tiseyra y Pirola (C. S. N., t. 30, p. 340); t. III, p. 70.

Pacif. Life Insurance Co. v. Soule (8 Wallace, 433); t. III, p. 87.

Pacific State Telephone and Telegraph Company v. State of Oregon (223 U. S., 117); t. III, ps. 516, 527.

Palacios y Cía. (C. S. N., t. 28, p. 78); t. III, p. 457.

Paldevan v. Capitanía del Puerto de Buenos Aires (C. S. N., t. 12, p. 462); t. I, p. 471.

Paniamas y otros (Cámara Criminal de la Capital de la República; t. V, p. 338); t. II, p. 56.

Passenger cases (8 Howard, 283); t. III, p. 87.

Passo v. Freyre (C. S. N., t. 27, p. 170); t. II, p. 156.

Paul v. Virginia (8 Wallace, 168-185); t. II, p. 262.

Paz (C. S. N., t. 117, p. 22); t. III, ps. 97, 501.

Pearson v. Yewdall (95 U. S., 294); t. II, p. 59.

Pennoyer v. Neff (95 U. S., 714); t. III, p. 508.

Peña (C. S. N., t. 47, p. 194); t. II, p. 482.

Peña v. Presidente del Senado de Salta (C. S. N., t. 12, p. 40); t. II, p. 402.

Pereyra Iraola v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 138, ps. 174-188); t. II, p. 29.

Pérez (C. S. N., t. 2, p. 253); t. I, p. 480; t. II, ps. 402, 482.



Petters Hnos. v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 155, p. 87); t. I, p. 402.

Pieragostini v. Tonelli (C. S. N., t. 117, p. 81); t. II, p. 166.

Pietranera v. Deurs (C. S. N., t. 12, p. 64); t. II, p. 167.

Pileomayo (caso de la sublevación de los tripulantes del buque chileno) (C. S. N., t. 43, p. 330); t. II, p. 147.

Pimentel (C. S. N., t. 5, p. 297); t. II, p. 315.

Pintos de Sampaio v. Comp. Tranways de Buenos Aires (C. S. N., t. 11, p. 131); t. III, p. 487, 488.

Pollock v. Farmer's Land and Trust Co. (157 U. S., 554-84); t. III, p. 98.

Pons (C. S. N., t. 153, p. 299); t. I, p. 478; t. III, p. 378.

Pope v. Williams (193 U. S., 621); t. II, p. 265.

Porta (C. S. N., t. 116, p. 23); t. II, p. 165.

Posse y Hno. v. Frugoni, Parpaglioni y Cía. (C. S. N., t. 36, p. 177); t. III, ps. 164, 483.

Prigg v. The Commonwealth of Penn. (16 Peters, 539); t. II, p. 143; t. III, ps. 29, 43, 290, 318, 508.

Provisor y Vicario General de Ouyo (C. S. N., t. 11, p. 376); t. I, p. 471.

Proto v. Prov. de Santa Fe (C. S. N., t. 96, p. 86); t. III, p. 503.

Prov. de Buenos Aires v. Banco Nacional (C. S. N., t. 18, p. 344-349); t. III, p. 158.

Prov. de Buenos Aires v. Ferrocarril Central Argentino (C. S. N., t. 94, p. 400); t. III, p. 144.

Prov. de Jujuy v. Campero (C. S. N., t. 19, p. 29); t. II, p. 45.

Provincias de Santa Fe y Córdoba, sobre límites interprovinciales (C. S. N., t. 114, p. 426); t. III, p. 196.

Puebla v. Prov. de Mendoza (C. S. N., t. 156, ps. 126-133); t. III, p. 597.

Pumpell v. Canal Co. (13 Wallace, 166); t. II, p. 59.

Quintana v. Ramírez (C. S. N., t. 2, p. 84); t. III, p. 549.

Quiroga (C. S. N., t. 101, ps. 354, 367); t. II, p. 163.

Quiroga (C. S. N., t. 120, p. 207); t. II, p. 540; t. III, p. 549.

Rassinussen v. United States (197 U. S., 516); t. III, p. 427.

Ravinovich v. Lembersky (C. S. N., t. 127, p. 168); t. II, p. 166.

Raymond v. Molinas (C. S. N., t. 13, p. 326); t. III, p. 550.

Resoagli v. Prov. de Corrientes (C. S. N., t. 7, p. 373); t. I, p. 443, 485; t. III, p. 473.

Rice v. Foster (4 Harr., 479, Delaware); t. III, p. 515.

Ríos y otros (C. S. N., t. 1, p. 36); t. I, ps. 432, 500; t. III, p. 543.

Ríos v. García (C. S. N., t. 102, p. 49); t. I, p. 470; t. III, p. 204.

Rissotti v. Prov. de San Juan (C. S. N., t. 150, p. 432); t. I, p. 382, 400; t. II, p. 223.

Roberts (C. S. N., t. 25, p. 487); t. II, p. 15.

Robles v. Cornejo (C. S. N., t. 100, p. 340); t. II, p. 99.

Rodríguez v. suc. Aberastain (C. S. N., t. 4, p. 7); t. III, p. 550.

Rodríguez y otros v. Socas y otros (C. S. N., t. 32, p. 244); t. III, p. 549.

Rojo v. Maradona (C. S. N., t. 15, p. 378); t. III, p. 504.

Romero (C. S. N., t. 51, p. 153); t. II, p. 153.

Rougés y Rougés v. Prov. de Tucumán (C. S. N., t. 101, ps. 83-90); t. II, p. 27.



Rubeaud de Etchaves v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 107, p. 452); t. III, ps. 482, 505.

Saborido v. Kaiser (C. S. N., t. 124, ps. 161-171); t. II, p. 101.

Sachs (C. S. N., t. 28, p. 44); t. II, p. 60.

Sala (C. S. N., t. 100, p. 62); t. III, p. 501.

Saladeros de Barracas v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 31, p. 274); t. II, p. 195; t. III, p. 148.

Salva y otros, caso de «La Protesta» (C. S. N., t. 114, p. 67); t. I, p. 521; t. II, ps. 99, 542.

Sampaio v. Cía. Tranways de Buenos Aires (C. S. N., t. 11, p. 120); t. II, p. 378.

Sánchez Viamonte con Giustinian (C. S. N., t. 123, p. 106); t. II, p. 7.

Santa Ana (C. S. N., t. 12, p. 40); t. II, ps. 402, 482.

Santamaría v. Ramos Mejía (C. S. N., t. 115, p. 93); t. II, p. 101.

Santa María v. Gobierno de Santa Fe (C. S. N., t. 105, p. 27); t. III, ps. 188, 497.

Santa María v. Municipalidad de Rosario (C. S. N., t. 54, p. 564); t. II, p. 188; t. III, p. 497.

Santorio v. Frías (C. S. N., t. 124, p. 123); t. II, p. 7.

Sarks v. Manistee River Improv. Co. (123 U. S., 288); t. III, p. 134.

Sarmiento (C. S. N., t. 16, p. 61); t. II, p. 15.

Sbiza y Pastorino (C. S. N., t. 143, p. 271); t. III, p. 377.

Schmidt v. Banco Provincial de Santa Fe (C. S. N., t. 25, p. 237); t. I, p. 484; t. II, p. 378.

Segovia v. Orellana (C. S. N., t. 128, p. 175-231); t. II, p. 102.

Sequin y otros v. Municipalidad de Buenos Aires (C. S. N., t. 114, p. 161); t. I, p. 521.

Sherlock v. Alling (93 U. S., 99); t. III, ps. 129, 136.

Shreveport case (234 U. S., 342); t. III, p. 136.

Sinking Fund cases (99 U. S., 700); t. II, p. 157.

Slaughter House cases (16 Wallace, 36); t. II, ps. 191, 264; t. III, p. 545.

Sociedad Anónima Mataldi Simon v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 149, p. 267); t. III, p. 146.

Sociedad Anónima Viñedos y Bodegas Arizú v. Prov. de Mendoza (C. S. N., t. 156, ps. 24-43); t. III, p. 172.

Sociedad Minera del Paramillo de Uspallata (C. S. N., t. 36, p. 307); t. III, p. 549.

Sociedad W. H. Müller y Co. v. Prov. de Mendoza (C. S. N., t. 143, p. 38); t. III, p. 599.

Sociedad Puerto del Rosario v. Comas (C. S. N., t. 111, p. 257); t. II, p. 227.

Sojo (C. S. N., t. 32, ps. 120-45); t. I, ps. 443, 476; t. II, p. 150.

Sosa (C. S. N., t. 9, p. 483); t. III, ps. 225, 495.

State of Pennsylv. v. Whetling Bridge Co. (18 Howard, 421); t. III, p. 481.

State of Ohio on rel. of Davis v. Ch. Q. Hildebrandt (241 U. S., 565); t. III, p. 527.

Stegman Millan de v. Suc. de Sánchez (C. S. N., t. 71, p. 15); t. III, p. 550.

Stone v. Mississippi (101 U. S., 814); t. I, p. 395; t. III, p. 489.

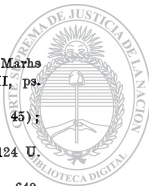
Sturges v. Crowninshield (4 Wheaton, 122-208); t. I, p. 462; t. III, ps. 44, 174, 470, 499.

Tabanera (C. S. N., t. 119, p. 304); t. I, p. 458; t. II, ps. 260, 513; t. III, p. 561.

Taylor v. Morton (2 Curt., U. C. 454); t. I, p. 494.



- Tennessee v. Davis* (100 U. S., 257); t. III, p. 609.
- Texas v. White* (7 Wallace, 700); t. I, p. 449; t. III, ps. 509, 521, 578.
- The American and Ocean Insurance Company v. 356 Bales of cotton* (1 Peters, 545); t. III, ps. 424, 427.
- The Clinton Bridge* (1 Wolw., 155); t. I, p. 494.
- The Colonial South American Co. Ltd. v. Prov. de Buenos Aires* (C. S. N., t. 102, p. 122); t. III, ps. 70, 504.
- The Cherokee Nation v. The State of Georgia* (5 Peters, 1-19); t. II, p. 50.
- The Steamer Daniel Ball* (10 Wallace, 557-66); t. III, p. 134.
- The River Plate Fresh Meat Co. Ltd. v. Prov. de Buenos Aires* (C. S. N., t. 100, p. 318); t. III, ps. 70, 504.
- The United River Plate Telephone Co. v. Municipalidad de la Capital* (C. S. N., t. 127, p. 18); t. II, p. 6.
- The United River Plate Telephone Co. Ltd. v. Prov. de Buenos Aires* (C. S. N., t. 104, ps. 104-114); t. III, p. 139.
- Tomasi* (C. S. N., t. 153, p. 117); t. II, p. 7.
- Torre, de la* (C. S. N., t. 19, p. 236); t. I, ps. 321, 425, 498; t. II, ps. 263, 537, 538, 540; t. III, ps. 40, 48, 120, 517.
- Torres* (C. S. N., t. 40, p. 386); t. II, p. 151.
- Tudury v. Spangenberg* (C. S. N., t. 27, p. 160); t. III, p. 550.
- United States v. Ballin* (144 U. S., 5-6); t. II, p. 486.
- United States v. Cruikshank* (92 U. S., 542); t. I, p. 458; t. II, p. 59, 266.
- United States v. Duell* (172 U. S., 581); t. II, p. 125.
- United States v. Gallons* (93 U. S., 188); t. III, p. 404.
- United States v. Gue Lim* (176 U. S., 464); t. II, p. 125.
- United States v. Klein* (13 Wallace, 128); t. III, p. 381.
- United States v. Knight Co.* (156 U. S., 15); t. III, p. 134.
- United States v. Reese* (92 U. S., 214); t. II, p. 266.
- United States v. Singer* (15 Wall., 112); t. III, p. 87.
- United States v. Wong Kin Ark* (169 U. S., 694); t. II, p. 125.
- Urien y Cia. v. Costa* (C. S. N., t. 3, p. 469); t. III, p. 143.
- Urtubey* (C. S. N., t. 121, p. 403); t. II, p. 165.
- Varela y otros* (C. S. N., t. 7, p. 215); t. II, p. 315.
- Varela v. Anzó* (C. S. N., t. 23, p. 267); t. II, p. 482.
- Varela v. Bosch* (C. S. N., t. 29, p. 319); t. I, p. 391; t. III, p. 549.
- Varios Puesteros v. Empresario del Mercado del Centro* (C. S. N., t. 3, p. 468); t. III, p. 481.
- Vanhorne Lessee v. Dorrance* (2 Dallas, 307); t. I, p. 477.
- Veazie v. Moor* (14 Howard, 569); t. III, p. 133.
- Vedia v. P. E. Nacional* (C. S. N., t. 5, p. 316); t. III, p. 455.
- Videla y Balmaceda* (C. S. N., t. 16, p. 268); t. III, p. 205.
- Videla v. García Aguilera* (C. S. N., t. 9, p. 53); t. I, p. 497.
- Vignon y otros v. Municipalidad de Rosario* (C. S. N., t. 23, p. 560); t. III, p. 505.
- Viñedos y Bodegas Arizú v. Prov. de Mendoza* (C. S. N., t. 156, p. 24); t. II, p. 182.
- Viñuales v. Prov. de Jujuy* (C. S. N., t. 149, p. 187); t. III, p. 163, 485.



Villanueva v. Municipalidad de la Capital (C. S. N., t. 24, p. 248); t. III, p. 455.
Villaroel (C. S. N., t. 43, p. 210); t. III, p. 205.
Vitón v. Ugarte (C. S. N., t. 103, p. 53; t. III, p. 454).

Ward v. Maryland (12 Wallace, 418); t. II, p. 264.
Watkins (3 Peters, 201, 202); t. II, p. 140.
Welton v. Missouri (91 U. S., 275); t. III, p. 128.
West India Oil Company v. Prov. de Buenos Aires (C. S. N., t. 151, p. 92); t. III, p. 73, 501.
White v. Hart (13 Wallace, 646); t. III, p. 526.
Whiters v. Buckley (20 Howard, 84); t. II, p. 59.

Willson v. Blackbird Creek Marsh Co. (2 Peters, 245); t. III, ps. 125, 129.
Wilson v. Mason (1 Cranch, 45); t. III, p. 481.
Witney y otro v. Robertson (124 U. S., 194); t. I, p. 494.
Wong Kim Ark (169 U. S., 649, 702); t. II, p. 275.
Wong Wing v. United States (163 U. S., 229); t. II, p. 124.
Worcester v. The State of Georgia (6 Peters, 515, 597); t. II, p. 51.
Wulf v. Prov. de Santiago del Estero (C. S. N., t. 108, p. 400); t. III, p. 503.
Yamagata v. Fisher (189 U. S., 97); t. II, ps. 124, 125.

.

Zeballos y otros (C. S. N., t. 101, ps. 401-07; t. II, ps. 15, 164, 329).

