

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

BIBLIOTECA DE LA CORTE SUPREMA	
Nº. DE C	3723
UBICACION	
FICHA MATERIA	

6

8

10

12

13

14

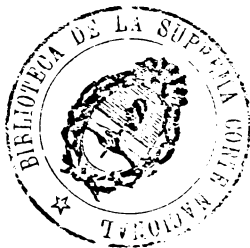
15

JOAQUIN V. GONZALEZ



ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TOMO III



BUENOS AIRES

LIBRERIA Y EDITORIAL "LA FACULTAD"

JUAN ROLDÁN Y CIA.

FLORIDA 359

1930

***Es propiedad del autor.
Se ha hecho el depósito
de ley.***



PARTE TERCERA

TRIBUNA PARLAMENTARIA





XIX

INTERVENCION FEDERAL PRO-FORMA
REPUBLICANA DE GOBIERNO, Y
GARANTIA DE LAS INSTITUCIONES
DE PROVINCIA





PROYECTO DE INTERVENCION A LA PROVINCIA
DE MENDOZA. SESION DEL SENADO NACIONAL
DEL 5 DE SEPTIEMBRE DE 1918



Despachos de la comisión

Honorable Senado:

La Comisión de Negocios Constitucionales ha tomado en consideración la solicitud de intervención nacional presentada por los diputados electos a la Legislatura de la Provincia de Mendoza, señores Mario Arenas, José V. Auriol, Agustín de la Reta y Fernando Lavoisier; y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la sanción del siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º — El P. E. intervendrá en la provincia de Mendoza al solo objeto de tomar las medidas necesarias para que la Cámara de Diputados de la misma tome juramento e incorpore a su seno a los diputados electos, señores Mario Arenas, José V. Auriol, Agustín de la Reta y Fernando Lavoisier.

Art. 2º — Los gastos que demande se harán de rentas generales y se imputarán a la presente ley.

Art. 3º — Comuníquese, etc.

Buenos Aires, a 16 de Agosto de 1918.

(El proyecto fué sancionado, al final de la sesión, por mayoría de votos).



Señor Presidente (Villanueva). — Está en discusión en general.

I

Razón de la forma limitada del proyecto

Señor González. — Pido la palabra.

Designado por la mayoría de la comisión de negocios constitucionales para informar en este asunto, voy a hacerlo con la brevedad posible, dada la naturaleza del caso. En cuanto a su novedad — pues no existen precedentes conocidos, al menos por mí, que haya ocurrido otro semejante en el país — será necesario prestarle alguna atención del punto de vista de la doctrina, ya que los hechos son conocidos y se hallan plenamente comprobados por los documentos que la comisión ha tenido en su mano, los cuales están en absoluta concordancia con la información ofrecida al Congreso por los diputados excluidos de la Cámara de



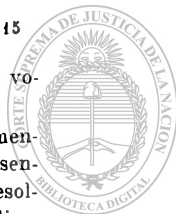
Diputados de Mendoza; esos documentos consisten en las versiones taquigráficas de las sesiones celebradas por esa cámara, y la impresión oficial hecha también por la misma en el Diario de sus sesiones.

Por otra parte, antes de pasar adelante, debo hacer notar la forma en que la comisión ha redactado su despacho, el cual se aparta un tanto de los precedentes establecidos; pero la razón la he anticipado: que el hecho mismo carece de precedentes, y, en segundo lugar, que en materia de intervenciones no es un misterio para nadie que el congreso argentino, como el Poder Ejecutivo, han llevado su tendencia más bien hacia la amplitud del ejercicio de poderes marcados por la Constitución, que no a un criterio jurídico estricto, que sería lo indicado, tratándose de la interpretación de un verdadero código político. Así lo ha sido y lo es todavía en Estados Unidos y en otros países, como la Suiza y el Brasil, de instituciones enteramente semejantes, casi idénticas a las nuestras.

La forma del despacho es concreta y resolutive del caso particular. Una minoría de la Cámara de Diputados de Mendoza, en forma que ya informaré a la Honorable Cámara, ha excluído a cuatro de los diputados elegidos en virtud de la ley de lista incompleta que rige en Mendoza, al igual de la ley nacional, donde la



representación de la minoría, por consiguiente, es un hecho necesario e inevitable. Esta es obligatoria por la Constitución misma de la provincia, que en su artículo 53, dice que en ningún caso la minoría dejará de ser representada. Luego, entonces, se presentó este hecho: la comisión debía examinar el proceso legislativo o parlamentario en virtud del cual han sido excluidos o impedidos de prestar el juramento constitucional esos cuatro diputados, elegidos junto con la mayoría; aprobadas sus elecciones por la junta electoral y por la misma cámara, y solamente impedidos de prestar juramento junto con los demás, fundándose en un hecho que forma el punto central de la discusión que deberá tener lugar en esta cámara, o sea, la validez de la resolución de la Cámara de Diputados de Mendoza, por la cual da por renunciados, o como expresión del deseo de renunciar sus bancas, a los diputados por haber protestado en una de las sesiones anteriores de la forma irregular en que se llevó el proceso parlamentario, y negándose a incorporarse, debido a esa circunstancia, en la primera sesión; y después de manifestar su propósito de incorporarse y de retirar toda forma de renuncia, que por otra parte, nunca presentaron, han sido declarados cesantes, es decir, interpretando



aquel hecho como una manifestación de la voluntad de renunciar sus cargos.

Como se ve, es un caso jurídico perfectamente claro, que el poder de la nación, representado en este caso por el Congreso, debe resolver con criterio de juez, con criterio jurídico, examinando los hechos en comparación con los textos constitucionales y legales vigentes. Y este es el criterio que la comisión se ha trazado, sirviéndose para ello de antecedentes que abonan su conducta y que, en cierto modo, contradicen los precedentes establecidos por nuestra jurisprudencia, o mejor dicho, por nuestra práctica política, de considerar cada una de estas emergencias como una ocasión para mandar al territorio de la provincia comisionados federales denominados interventores, que llevan toda la representación del Poder Ejecutivo para examinar sobre el terreno, los hechos, e informar o producir en el mismo lugar la resolución que corresponda.

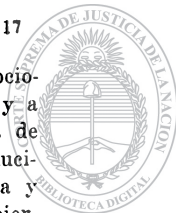
Según el proyecto de la comisión, habría que apartarse, en cierto modo, de esta práctica, limitándose simplemente a una resolución por la cual se dispone que el Poder Ejecutivo adopte las medidas necesarias para conseguir que la Cámara de Diputados de Mendoza tome el juramento a que tienen derecho para su incorporación los cuatro diputados excluidos, quienes,



en tiempo y forma oportunos, han manifestado su deseo en tal sentido, desconociendo, por lo tanto, todas las causas por las cuales han sido excluidos.

Decía que este procedimiento tiene sus precedentes, porque en la confederación Suiza, una de las federaciones más completas que existen, mucho mayor que la nuestra, existe la costumbre, la práctica abonada ya por tanto tiempo, de que el Consejo Federal tome en cuenta todos los antecedentes de los conflictos ocurridos en los cantones, los juzgue con la misma concreción y estrictez jurídica de un tribunal de justicia, y resuelva el caso como una controversia jurídica. Transmite entonces su resolución al presidente de la república, encargado de ejecutarla. Según la gravedad del caso, cuando hay violencia doméstica, cuando hay revolución, cuando se apela a las armas, es natural que las circunstancias motivan otra forma de proceder; pero siempre basta una simple indicación, una simple trasmisión de la voluntad legislativa, para que los poderes públicos de los cantones acaten la resolución y se anticipen a realizar el pensamiento de la ley.

Si siempre se procediera en esa forma, habríamos evitado muchos inconvenientes en nuestra historia interna, y habituado, por lo menos, a los poderes públicos de las provincias a ser



ellos mismos quienes realicen las prescripciones constitucionales y eviten a la nación y a sus propios ciudadanos los inconvenientes de estas alteraciones de la paz pública, produciéndose muchas veces por la misma esperanza y seguridad de que ha de ir a ocupar el gobierno local un poder extraño más fuerte que aquel cuyo derrocamiento, por lo general, se persigue.

Digo estas cosas para justificar el hecho de que la comisión haya tomado el caso en su estricta literal, y se haya limitado, en el estudio de los hechos en comparación con los textos legales, a establecer el mandato de que el Poder Ejecutivo intervenga en la provincia de Mendoza al solo efecto de tomar las medidas necesarias para que la Cámara de Diputados reciba el juramento e incorpore a su seno a los diputados electos señores Mario Arenas, José V. Auriol, Agustín de la Reta y Fernando Lavoisier.

II

Exposición de los hechos

Los hechos han ocurrido, en síntesis, en esta forma: han sido elegidos doce diputados en la renovación última de la legislatura de esa provincia. Practicado el escrutinio han sido aprobados por la junta electoral y por la misma



Cámara de Diputados, todos los diplomas, tanto los de la mayoría como los de la minoría.

Se convoca a la Cámara de Diputados a sesiones preparatorias para tratar los diplomas, y después de efectuadas varias citaciones sin conseguir número, tiene lugar el 20 de Mayo una sesión en minoría para adoptar las resoluciones que la cámara juzgara oportunas para obtener quórum. En ese momento, como es de práctica también en esta cámara, antes de hacer la designación del presidente provisorio, se designa, por lo general, al de más edad de sus miembros para presidir la primera sesión preparatoria, hasta que se consiga el quórum, y en ese caso se designa al presidente que ha de presidir hasta que se constituya definitivamente la cámara.

Para este cargo fué designado el señor Antenor Pereyra, quien asumió todos los poderes del reglamento y de la Constitución, y se erigió en presidente provisorio. Debe tenerse en cuenta que la totalidad de diputados de la legislatura de Mendoza es de 27, siendo, pues, el quórum ordinario de la mitad más uno, 14 diputados.

La segunda reunión preparatoria se efectuó en minoría el 27 de Mayo y se resolvió sesionar con nueve diputados presentes hasta conseguir quórum; entrados en el recinto, el pre-



sidente ocasional, señor Pereyra, al declarar abierta la sesión, manifiesta que iba a proceder al nombramiento de la comisión especial de poderes para dictaminar sobre los diplomas, a pesar de la observación que se le hizo, de que no era ese el momento, pues que la cámara se encontraba en minoría considerable, fundando la observación en el artículo 13 del reglamento de la cámara. El presidente insiste en mantener su actitud y se niega a conceder el uso de la palabra a ningún diputado, anunciando que va a nombrar la comisión de poderes. Se nombra esa comisión y entonces se retiran varios diputados de la sala, protestando en esta forma por lo que ellos consideran el alzamiento del señor Pereyra con la presidencia de la cámara. Quedan en el recinto solamente 5 diputados, contando el presidente, y con este número se reanuda la sesión, y se invita a los electos a prestar juramento: incorporándose 8 de los 12 diputados, porque los otros 4 de la minoría manifestaron su disconformidad con ese proceder, deseando incorporarse a una cámara legalmente constituida; hacen presente esta circunstancia a la cámara y se niegan en ese momento a incorporarse esperando a que el procedimiento fuera corregido y legalizado.

En este caso hay que ver lo que disponen la Constitución y el reglamento de la Cámara de

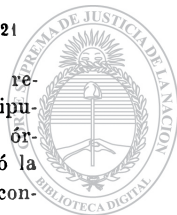


Diputados de Mendoza. El artículo 89 de la Constitución, dice que “en los casos en que por renovación u otra causa no exista en ejercicio el número necesario para hacer quórum, la minoría existente bastará para juzgar de los títulos de los nuevamente electos, siempre que se halle en mayoría absoluta respecto de sí misma, pero sólo hasta poderse constituir en mayoría”.

Dicen los reclamantes que, “existiendo quince diputados en ejercicio, esto es, los suficientes para formar quórum, no había podido procederse con el minimum de cinco a juzgar los diplomas, no siendo aplicable la última parte de la disposición citada, y que, aunque así lo hubiera entendido no constituyen la mayoría absoluta del total de quince para cumplir con la exigencia constitucional”.

El artículo 10 del reglamento de esa cámara dice que cuando por reiteradas citaciones no es posible conseguir el quórum legal relativo, puede la cámara reunirse en minoría, no siendo menos de seis los diputados, y en ningún caso esa minoría ha pasado de cinco. Luego, se ve, desde el primer momento, una violación evidente del artículo 10 del reglamento.

El 3 de Junio se vuelve a reunir la cámara y se inicia la primera sesión ordinaria del período. Alguien hace moción para que se invite



a los diputados de la minoría a entrar al recinto y prestar juramento. Penetran los diputados al recinto, violentando un tanto las órdenes del presidente ocasional que les negó la entrada; y como puede juzgarse un tanto contradictoria la actitud de los diputados en ese caso, al querer entrar al recinto, a prestar el juramento e incorporarse, ellos la explican como una aceptación de los hechos consumados, y justifican su actitud en algo que es aceptable, no obstante los vicios de forma que, quizás, alteran en parte la legalidad absoluta del procedimiento anterior, en el hecho de que el Poder Ejecutivo de la provincia había reconocido la legalidad de esa cámara así formada, concurriendo el primero de Junio a leer su mensaje anual. Como éste es un asunto de orden superior y que sólo atañe a los poderes provinciales y los diputados de la minoría queriendo, sin duda, validar, legalizar ese procedimiento, se incorporan y prestan juramento. la comisión no puede, tampoco, juzgar ni censurar dicha conducta, que tendía a legalizar, dentro de la vida institucional de la provincia, procedimientos que, por sus vicios de forma, según las teorías generales del derecho, si no anulan plenamente un acto, lo hacen validable por su ratificación o por su corrección posteriores.



Pero, en este momento se produce el hecho más extraordinario que, por su gravedad, la comisión considera que el Senado no puede aceptar en ninguna forma, ante el criterio más tolerante y más amplio que pudiera optar en consideración a la tranquilidad y a la paz interior. Es el vicio absoluto de nulidad que reviste el hecho de la expulsión de los diputados de la minoría, fundándose en una interpretación del hecho de su negativa a entrar durante la primera sesión en minoría, y de haber protestado del procedimiento, calificando de incorrecto e inconstitucional.

Debe recordarse, señor presidente, que los diputados electos son virtualmente miembros de las cámaras para las cuales han sido electos, mientras no hayan prestado juramento; que gozan de todas las inmunidades y de todos los privilegios inherentes al cargo, y aún en algunas constituciones similares a la nuestra, como en Estados Unidos, según la práctica parlamentaria, suelen ser nombrados miembros de algunas comisiones parlamentarias, antes de prestar juramento; lo que prueba que son considerados virtualmente miembros de la respectiva cámara. El hecho de prestar juramento es un hecho simple que puede no realizarse de inmediato, o puede postergarse por más o menos tiempo; y mientras no se produzca la manifes-



tación expresa de la voluntad de no incorporarse, o renunciar, o no prestar juramento, no dejan de ser considerados como diputados electos, y, por consiguiente, miembros virtuales de la cámara.

En este caso de Mendoza se ha producido el hecho insólito de que la cámara reunida el 10 de Junio, oye el informe de la comisión nombrada en la sesión anterior en minoría para expedirse sobre la validez de los diplomas de los diputados, es decir, sobre el hecho de que si las manifestaciones hechas en la última sesión preparatoria por los diputados de la minoría, importaban una renuncia del cargo. Sobre este simple hecho la comisión especial que se nombró en esa sesión, dictaminó con un proyecto de resolución que dice así:

“Considerándose que las palabras y actitudes de los diputados no incorporados, doctores Mario Arenas, José V. Auriol, Agustín de la Reta, y el señor Fernando Lavoisier, al desconocer la legalidad de la Constitución de la Honorable Cámara, y negarse a prestar el juramento de ley, abandonando el recinto de sesiones, importa la renuncia de sus respectivos cargos; en consecuencia, téngaselas por aceptadas”.

Los diputados aludidos en esta resolución son impedidos por la fuerza pública de entrar al



recinto de la legislatura, y ellos dicen, ratificando en este documento presentado al Senado, las manifestaciones hechas ante la misma cámara de Mendoza: "Presentamos a la Honorable Cámara una nota en la que, manteniendo las opiniones anteriores, manifestábamos no haber renunciado y que no renunciaríamos". A pesar de esto, el 11 de Julio sesiona otra vez la cámara, aprueba el despacho de la comisión y resuelve aceptar sus renunciaciones a los señores diputados de la minoría, que no las habían presentado, y al contrario que habían manifestado su voluntad de no presentar, y aun cuando lo hubieran hecho esta sola manifestación importaba retirarlas.

Ni aún en ese caso, señor presidente, tratándose de renunciaciones de cargos, beneficios, privilegios, según nuestro derecho, y acaso el de todos los países civilizados, casi sin excepción, un hecho de esta naturaleza tiene que ser expreso, puesto que es la derogación de un hecho sancionado y resuelto definitivamente por el poder autorizado para producirlo. Y es sabido, es de derecho axiomático, que los beneficios y privilegios que se renuncian, deben ser por actos expresos.

En este punto, algún señor diputado de la mayoría de la legislatura de Mendoza, buscando argumentos para apoyar su actitud, ha



querido también comprometer la opinión de un miembro de esta cámara, quien en un libro conocido había tratado, como todos los tratadistas de derecho constitucional, el punto relativo a las renunciaciones, y al juramento.

En uno de sus libros el senador que habla, ocupándose de la cuestión constitucional de la validez del juramento de los miembros del Congreso al incorporarse a la cámara, sostiene que cuando un diputado o un senador invitado a prestar juramento e incorporarse a la cámara, se niega a prestar ese juramento, esta negativa importa evidentemente una manifestación de no incorporarse. Existe sobre este caso el precedente de lo ocurrido en la Cámara de Diputados de la Nación, — y véase hasta qué punto ésta ha respetado la decisión del cuerpo electoral, — que ante la imposibilidad de algunos señores diputados de prestar el juramento religioso establecido por nuestra Constitución, tuvo la deferencia de modificar la fórmula del juramento, ¿para qué?, para no privarse del concurso de los diputados electos, y no burlar por una cuestión de forma, aunque sustancial. sin embargo, dados los términos de la Constitución, la decisión del cuerpo electoral, que quería que sus electos perteneciesen a su respectiva cámara.

Luego la cita hecha por el señor diputado



de la legislatura de Mendoza, era una cita fragmentaria, incoherente y oportunista, como casi siempre ocurre cuando se quiere aprovechar de cualquier tabla para salvarse de un naufragio. Por consiguiente, la teoría es que un diputado no puede ser considerado renunciante en forma tácita, sino cuando invitado a prestar juramento por la cámara respectiva se niega expresamente a ello. Esto no es el caso de la Cámara de Diputados de Mendoza, cuyos diputados de la minoría han desconocido la legalidad del procedimiento para constituir la cámara, en uso de un perfecto derecho de crítica, que corresponde a todo miembro de una cámara invitado a formar parte de sus deliberaciones; y como los diputados electos forman parte del cuerpo cuando se discuten sus diplomas, tenían perfecto derecho, dentro de la asamblea, para criticar y juzgar la validez del acto, sin que esto importase en forma alguna desconocer el acto mismo, puesto que verificada la crítica y pronunciada la cámara, se presentan al cuerpo reclamando su asiento, pidiendo que se les tome juramento. Bajo ningún criterio, pues, y en forma alguna, puede este hecho ser considerado como una renuncia voluntaria de un diputado a su banca.



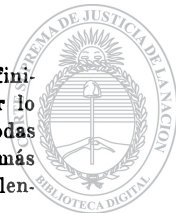
III

Violación de la forma republicana

Luego, señor presidente, se trata de una verdadera violación de lo que constituye la esencia misma del régimen representativo republicano de la Constitución, que funda su existencia sobre el hecho de la elección por el pueblo de sus propios representantes y que éstos tienen derecho a reclamar del poder que tenga la fuerza pública, para ser incorporados al seno de la cámara para la cual han sido elegidos; porque ellos llevan un mandato superior a todos los mandatos, que es el electorado primario, que organiza todos los poderes y, por consiguiente, da su razón de ser al régimen republicano que por la Constitución Nacional deben organizar las provincias y hacer sus propias constituciones y regirse por ellas.

La cámara de Mendoza se reunió el 11 de Junio, aprobó el despacho de la comisión y resolvió aceptar las renunciaciones que los diputados de la minoría no habían presentado.

Por consiguiente, es el caso, señor presidente — y ha de perdonar la Honorable Cámara que le tome un poco más de tiempo para examinar esta cuestión, ya que tanto se ha hablado siempre en nuestro Congreso de forma republi-



cana de gobierno, — de detenerse en la definición de algunos términos y principios, por lo general olvidados, a fuerza de convertir todas estas cuestiones en cuestiones políticas, por más que ellos vengan encuadrados dentro de un lenguaje estrictamente jurídico.

En este caso, como he dicho ya al principio, se trata de una simple interpretación literal en presencia de un hecho comprobado, y no hay lugar, pues, a divagaciones ni a nada que salga del criterio estricto de la ley; y es deber también, y regla de buena política, y así lo reconocen casi todos los parlamentos, de ajustarse mientras se pueda, al criterio jurídico establecido por los tribunales de justicia, puesto que éste es el único medio de uniformar el sentido de la interpretación constitucional.

Por eso voy a permitirme recordar una que otra cuestión de doctrina, dejando para otros momentos la compulsa de textos y doctrinas anteriores a la época presente, porque sería muy largo para nosotros detenernos en este orden de ideas. Así, bueno es recordar que el sistema representativo republicano ha sido definido por los más grandes jurisconsultos de los Estados Unidos, que son los que han inventado nuestro régimen de gobierno y, por consiguiente, le han dado su carácter definitivo como un régimen en el cual el pueblo, consi-



derado en su totalidad, elige sus representantes a los cuerpos legislativos, y, en general, los principales funcionarios que hayan de ejercer los poderes del gobierno; es, por consiguiente, la elección lo que hace que se califique el régimen denominado republicano por nuestra Constitución: lo definen así Madison y otros de los autores de la Constitución de los Estados Unidos, sus comentadores y jueces más ilustres, en sentencias inmortales; podría citar tantos autores; pero vuelvo a repetir, no es esta mi intención, ni lo creo necesario ahora, tanto más cuanto que es conocido de todos los señores senadores, el sentido de estas palabras de la Constitución: de “forma o sistema representativo republicano”, empleadas en los artículos 1º, 5º y 6º.

La Constitución argentina define el régimen representativo republicano en sus artículos 1º, 5º, 6º, 15, 16, 22, 23, 104 y 110 con una particularidad, la que da a nuestra interpretación el carácter concreto, y restringido del despacho de la comisión, y es la última frase del artículo 1º, que dice, — “según lo establece la presente Constitución”; — es decir, no solamente con los caracteres generales que le da la doctrina americana y general, sino con las modalidades propias que esta Constitución le imprime, las cuales se definen en el artículo 5º,



donde establece que las provincias dictan sus propias constituciones “de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”.

Se ha reconocido siempre que el régimen republicano, consiste, dentro del criterio argentino, en el derecho electoral, inalienable de parte del pueblo de cada provincia y de la nación, para elegir sus representantes y sus mandatarios; en la división de los poderes del gobierno de cada provincia y de la nación, en tres ramas principales, bien conocidas por supuesto: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la condición agregada en el artículo 5º, de asegurar la justicia, el régimen municipal y la instrucción primaria.

Definidos así los caracteres del régimen republicano representativo, se ve que las provincias, según lo han establecido y lo demuestran los autores que he de citar en seguida, no pueden considerarse legalmente como partes de la familia federativa de la nación, y sujetas a la protección que los poderes nacionales deben prestarles en determinadas circunstancias, si ellas no se han constituido sobre la base que califica al régimen representativo republicano, no en la letra, no en las simples declaraciones, puesto que esto sería inocuo, sino que éste ha de ser efectivo. Porque el gobierno no es una



abstracción, el gobierno es una realidad. Cuando la Constitución define principios, no lo hace en general, salvo raras excepciones, cuando sienta reglas de interpretación de sus preceptos, sino que habla de cosas reales y prácticas, y el gobierno es una cosa esencialmente práctica. Así, no se puede hablar del derecho del pueblo para elegir sus representantes, cuando se sobreentienda que hay un poder superior, con la libertad, el arbitrio o la discreción de anular los resultados del voto popular, porque ese caso importaría no hacer ninguna declaración del régimen representativo republicano.

IV

Doctrina y jurisprudencia comparadas

Luego, como muy bien dicen dos autores brasileños de reciente data, los señores Carlos Maximiliano y Araujo Castro, — sobre cuyo valor diré algo en seguida, — las declaraciones de los artículos 5º y 6º de nuestra Constitución y los correlativos, en cuanto definen el régimen representativo republicano, son correlativos con las obligaciones que los estados y provincias adopten por su misma Constitución, de respetar ciertos principios esenciales y fundamentales que definen el régimen de gobierno. Así



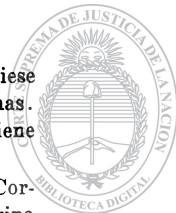
ellas no podrían considerarse estados federales, tanto en el Brasil como aquí, si no reconocen la efectividad del Poder Legislativo, la validez del voto popular del electorado y las garantías suficientes de que este voto dé sus resultados, que no ha de ser burlado por la pasión, por la arbitrariedad o por el interés o el capricho de los que ejercen el poder efectivo.

He dicho, señor presidente, que esos dos eminentes autores brasileños abonan esta doctrina, y voy a agregar, también, que la jurisprudencia brasileña ha venido a incorporarse, aumentando el caudal de interpretación de nuestra propia carta, que ya la Constitución de los Estados Unidos, nos ofrecía, y con mayor ventaja aún, porque la constitución del Brasil, que es federativa, representativa y republicana, en su artículo 6º, tomado exactamente del artículo 6º de la Constitución argentina, según la declaración de sus propios comentaristas, ha venido a dar a nuestro país la ventaja de tener dos tribunales más, fuera de la Suprema Corte Nacional, para aclarar, estudiar e interpretar sus preceptos. Así es como se ha establecido por el tribunal supremo de justicia del Brasil la misma doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos, en los casos tan familiares a todos los que estudian derecho, de *Luther versus Borden* y *Te-*



xas versus White, según la cual es el Congreso el único poder autorizado por la Constitución para resolver los conflictos en que la forma de gobierno esté afectada, y solamente podría concederse al Poder Ejecutivo esta facultad en ausencia absoluta del Congreso, y sólo con carácter de provisional; es decir, de dar cuenta inmediatamente que el Congreso se reúna, de las emergencias que han motivado la intervención y someter a su juicio la aprobación o desaprobación de tal acto.

Además de la sentencia citada de la Suprema Corte de los Estados Unidos, viene a agregarse ésta al caudal interpretativo de nuestra propia Constitución, que no ha tenido sobre estos puntos concretos una interpretación igualmente estricta y pertinente, sino indirecta, o más o menos relacionada con el punto en debate. Por eso he dicho que habiendo adoptado la Constitución del Brasil el mismo texto de la Constitución argentina, deliberadamente, según declaran sus comentaristas, entonces la sentencia de la Corte del Brasil viene a interpretar la nuestra. Y así se dice en la sentencia 3548, de 23 de Mayo de 1914, cuyo resumen es el siguiente: "Solamente en la hipótesis del número 3 del artículo 6º (que habla de la intervención por violencia doméstica) es necesaria la requisición de los gobiernos esta-

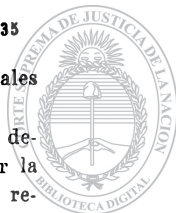


duales, siempre que la disensión no hubiese comprometido las instituciones republicanas. En todos los demás casos, la unión interviene “ex-jure proprio”.

Es la misma doctrina, como decía, de la Corte de los Estados Unidos y la misma doctrina que el congreso argentino, con todas sus vicisitudes, incongruencias y excepciones, ha aceptado como regla general. Es decir: en síntesis, el Congreso es el único juez de la intervención cuando la forma republicana de gobierno está comprometida.

En todos los demás casos, cuando el Congreso no está en forma alguna reunido, cuando la urgencia de un movimiento revolucionado, de una sublevación militar, o de una violencia doméstica, — en términos generales, — puede el Poder Ejecutivo, no pudiendo ser el Congreso consultado en el acto, interviene por sí solo, como en los casos de invasión exterior, invasión de otra provincia, etcétera.

La única diferencia que el texto brasileño tiene con el texto argentino, en este punto, es que el primero agrega algo que nuestros constituyentes olvidaron poner en práctica, claramente establecido, o sea la intervención del poder federal para hacer cumplir las leyes y las sentencias de los poderes pertinentes del gobierno, dejando así en la imprecisión y en la



discusión la validez o la ilegalidad de tales actos”.

Bien, señor presidente; no creo necesario demorar más tiempo para definir y confirmar la interpretación de lo que se llama régimen republicano representativo, el cual en síntesis consiste en la efectividad del voto popular, como originario de los poderes de los gobiernos de los estados y de la nación; es decir, que esos poderes sean realmente efectivos y no una simple fórmula verbal o escrita.

V

El derecho público local

Ahora bien; la Constitución de Mendoza ha realizado el mandato de la Constitución Federal en forma perfectamente clara. No podría ningún tribunal, por exigente que fuera, desconocer que el conjunto de la legislación constitucional, electoral y parlamentaria de Mendoza, estuviera fuera del pensamiento de la Constitución Federal. Así, fuera de la organización común a todos los poderes de los estados en tres ramas, la Constitución de la provincia, en la sección tercera, establece una Cámara de



Senadores y una de Diputados electos por voto directo, y con representación obligatoria de la minoría. El artículo 53 de la Constitución de Mendoza, dice, literalmente: “En ningún caso la ley electoral dejará de dar representación a la minoría”; esto como base y mandato terminante e incontrovertible. La ley electoral de Mendoza, que se forma de la refundición de las leyes de 1911 y 1912, números 567 y 589, en su título 5°.

Art. 43. — En las elecciones de diputados y de electores de gobernador y vice, cada elector sólo podrá votar por dos terceras partes del número a elegir en la elección ocurrente, y en caso de resultar una fracción de ese número, por un candidato más.

Cuando se trate de elegir uno o dos diputados, cada elector podrá dar su voto a un número igual de candidatos.

Si en una boleta se inscribieran más nombres que los que corresponden, sólo valdrá el voto para los primeros en el orden que estén inscriptos, hasta completar el número legal.

Si no fuera posible determinar ese orden, será nulo el voto en su totalidad.

Art. 44. — A los efectos del artículo anterior, los electores podrán votar por los candi-



datos a elegirse de acuerdo con lo establecido en el cuadro siguiente:

Cuando	se elija	1	podrá	votarse	hasta	por	1
"	"	"	2	"	"	"	2
"	"	"	3	"	"	"	2
"	"	"	4	"	"	"	3
"	"	"	5	"	"	"	4
"	"	"	6	"	"	"	4
"	"	"	7	"	"	"	5
"	"	"	8	"	"	"	6
"	"	"	9	"	"	"	6
"	"	"	10	"	"	"	7
"	"	"	11	"	"	"	8
"	"	"	12	"	"	"	8
"	"	"	13	"	"	"	9
"	"	"	14	"	"	"	10
"	"	"	15	"	"	"	10
"	"	"	16	"	"	"	11
"	"	"	17	"	"	"	12
"	"	"	18	"	"	"	12

Establece, pues, el mismo sistema que la ley nacional. Luego, señor presidente, la organización constitucional de la provincia de Mendoza está perfectamente dentro del régimen obligatorio establecido por la Constitución federal, es decir, que tiene un gobierno republicano, representativo, conforme a la misma; por consiguiente, el gobierno federal, representado en este caso por el Congreso Argentino, tiene perfecto derecho a exigir que la provincia de Mendoza regularice su régimen representativo, dan-



do efectividad al voto popular legítimamente reconocido, y aprobado por la misma cámara, la cual después ha considerado que debía desconocer en forma irregular y contraria al texto y espíritu de las propias instituciones.

Por otra parte, señor presidente, visto que las renunciaciones no han existido, que la aceptación de las renunciaciones es una simple artimaña o ardid para privarse de la incorporación de cuatro diputados, es justo reconocer, porque no quiero salir del sentido legal y jurídico de este informe, que esa ilegalidad está con exceso demostrada además, por la violación de las formas con que las constituciones, tanto de Mendoza como de la nación, establecen para excluir de su seno a los miembros de ella por las causas expresadas, sobrevinientes a la aprobación de sus títulos, siendo el caso de juzgamiento de éstos, el único en que procede por simple mayoría: en los demás casos, de acuerdo con los artículos 87 y 91, se requiere el voto de los dos tercios de sus miembros.

Ahora, sobre la violación de la forma republicana, no podemos tener duda, si se considera de acuerdo con los preceptos constitucionales de la nación y de Mendoza. Ha existido por la defraudación del voto popular que es la esencia del régimen republicano. Ha existido esa violación por la privación de la representación de la

minoría, no pudiéndose justificar en forma alguna la expulsión de los miembros de ésta por un procedimiento ilegal.



VI

Facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo

No sé si he conseguido exponer con claridad este asunto. He tratado de sintetizar todo lo posible; pero entiendo que con lo que he dicho, y con su claro criterio, los señores senadores deducirán las consecuencias.

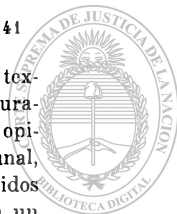
Ahora, como cuerpo político, el senado e igualmente la cámara de diputados, no están obligados a mantenerse dentro de la letra estricta de los textos constitucionales, y sí solamente a no salir de ellos en la aplicación que hagan en los casos ocurrentes y previstos. Por eso es que el congreso, cuando juzga los casos de intervención en una provincia, no lo hace solamente como juez, como ya lo he dicho, sino como alto tribunal político; y por consiguiente debe considerarse no sólo la faz jurídica y material, sino la faz moral, y esto en primer lugar, pues debe tenerse en cuenta, no sólo el caso de Mendoza, sino el interés de todas las demás provincias, el interés de sus instituciones comprometidas y amenazadas en su existencia e integridad, por la



aceptación de un hecho que vendría a minar por su base la existencia misma de esas instituciones y del régimen federativo de la nación. Por esto es que el caso tiene una importancia considerable y así lo ha reconocido la comisión, y por ello considera que debe, ante todo, tenerse en cuenta el valor moral del asunto para desautorizar y prescribir de nuestras prácticas políticas esa clase de procedimientos, que ponen en tanto riesgo la integridad institucional de toda la república.

En el caso en debate, la intención culpable de la mayoría, de excluir de todas maneras y deliberadamente a los diputados de la minoría, es evidente; pues habiendo aprobado todo el proceso electoral, no podría tachar de ilegales los diplomas de los diputados de la minoría sin afectar a los de sus parciales; y así, no pudiendo apelar a este viejo recurso, por la virtud del sistema electoral, acudió a la argucia de la renuncia tácita, improvisando el pretexto de desacato y negativa a prestar el juramento.

El congreso de la nación, es bien sabido, no tiene una fuerza material para hacer efectivas sus sanciones. La efectividad del voto de una cámara del congreso, o de las dos, aun dado legalmente, queda expuesto a dos inconvenientes: el reconocimiento del poder que maneja la fuerza pública, el poder encargado por la constitución



de ejecutar las leyes fundamentales según el texto del artículo 80, por el cual él presta el juramento constitucional; sino también de la opinión pública, el cual no obra como un tribunal, según erróneamente creen extender los partidos y las inteligencias exaltadas, sino que forma un tribunal moral, forma una aglomeración de opinión en el sentido favorable o adverso de los actos de gobierno, y el cual no tiene otro alcance que el de impresionar el ánimo del electorado, y en los próximos comicios inclinar el favor popular de uno u otro lado, según la impresión que el hecho haya producido, pero nunca el caso de que la opinión llegue a constituir un tribunal efectivo con facultad para derogar o invalidar los actos de un poder público, para bonificarlos ni mejorarlos en el caso de que hubieran sido erróneos. El llamado tribunal de la opinión pública, señor presidente, es, sin duda una gran fuerza en todo el país que se rige por la forma de gobierno representativa y republicana, la cual se apoya en el ejercicio real del derecho de sufragio, pero por grande que sea su influencia, ella nunca puede ser más que una fuerza moral.

Estoy seguro, y la comisión no vacila en afirmarlo, que cuando estas cosas se examinen con criterio sereno, despojado del influjo de exaltación que los triunfos recientes de una gran masa de opinión que, han llevado al país a la situa-



ción presente; cuando todo esto pase,—pues todo pasa,—y en la vida suele ser más pronto de lo que se imagina,—llegará el criterio público a aquilatar en su verdadero valor actos de esa naturaleza, tan frecuentes y juzgará entonces todas estas cosas como quien sale de un sueño, y verá que estas tentativas para defraudar el voto popular, para desvirtuar la letra y el espíritu de las instituciones republicanas, deben tener su correctivo y condenación en el tribunal más efectivo que la constitución ha organizado para juzgar las más altas trasgresiones a la constitución y a la ley. Pero mientras esto no suceda el ambiente impregna todas las conciencias, impidiéndoles percibir la sencilla realidad de las cosas.

Es cierto que el congreso no tiene fuerza material para hacer efectivas sus sanciones, pero no por eso debe dejar de sancionar lo que entiende ser un propósito legal y constitucional, porque la validez legal de una resolución es el único escudo que queda a los poderes destituidos de esa fuerza para justificar sus procedimientos y recibir a su tiempo de la verdadera opinión pública, la de la posteridad, si se quiere, que no es poca cosa, el justificativo que afirme la justicia con que esa sanción ha sido dictada, y el senado debe proceder así, aun cuando tuviera la convicción de que no va a ser cumplida la ley,



y aun cuando hubiera la duda sobre que ella llegara a ser tal ley. No debe el senado mirar estas cosas en una forma que pudiera alterar su propio criterio, y debe apresurarse a pronunciar su juicio, que en este caso es una sentencia, que califica la violación cometida por la mayoría de la legislatura de Mendoza, excluyendo artificialmente a los verdaderos representantes del voto popular, después de aprobados por ella misma en resolución legal.

Viene, entonces, señor presidente, el otro elemento de juicio; ya que el congreso no tiene la fuerza para hacer efectivas sus resoluciones, por instituto de la misma constitución, es el poder ejecutivo el encargado de hacerlas efectivas, y dar cumplimiento a las leyes que el congreso dicte en ejercicio de sus funciones.

Debe, pues, contarse con el regular cumplimiento de parte del poder ejecutivo, que es el único que puede llevar a ejecución este precepto. El presidente de la nación presta juramento de observar y hacer observar fielmente la constitución de la nación argentina, por el artículo 80. A este efecto, la misma constitución lo provee de poderes como éstos: es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la nación; dispone de ellas según las necesidades de la nación; pero es bueno observar, señor presidente, que estos poderes no son discrecionales ni



absolutos en el presidente de la república: no maneja las fuerzas de mar y tierra de acuerdo con su propio interés político, o su exclusivo criterio personal. Debe hacerlo de acuerdo con las leyes que el congreso dicte. Luego entonces, si por una parte la Constitución limita las atribuciones amplias del presidente de la república para manejar aquellas fuerzas a su sola voluntad, por otra impone a los que deben obedecer esos mandatos, restricciones, entre ellas la de sujetarse al mandato legal y constitucional en cuya virtud el poder ejecutivo debe manejar esas fuerzas.

Esto se halla establecido claramente en el artículo 67, inciso 23 de la Constitución; el cual dispone que esas fuerzas se manejen de acuerdo con los reglamentos y ordenanzas que para el gobierno de dicho ejército debe dictar el congreso; y además, porque por el artículo 21 de la constitución — en virtud del cual se ha formado el ejército actual de la república, por conscripción, o sea por el concurso de todos los ciudadanos que deben cumplir el servicio militar — “todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución conforme a las leyes que al efecto dicte el congreso, y a los decretos del ejecutivo nacional”; y más adelante establece que el presidente no puede alterar las leyes a pretexto de reglamen-

tarlas, ni puede cambiar su sentido, ni desvirtuar su espíritu.

Luego, señor presidente, el ejercicio de los poderes ejecutivos encargados por la Constitución al presidente de la república, para hacer cumplir las leyes de la nación y la Constitución, están sujetos a la anterior y primaria resolución del mismo congreso, que es el representante del poder soberano, del mismo poder del cual deriva los suyos el presidente de la república, con la diferencia de que uno y otro han sido limitados por la misma Constitución, han sido armonizados por ella, y no están dispuestos, por consiguiente, de manera que el uno pueda obrar por su sola cuenta con desconocimiento del otro.

Por eso no tendría razón de ser un estatuto político que organizara un gobierno en el cual los poderes fueran divergentes, en el cual uno mandase según lo establecido por la Constitución, y el otro tuviese la libertad de desconocer y no ejecutar esos mandatos.

Este sería el régimen de la anarquía y de la disolución de todo gobierno, y volveríamos a los tiempos en que sólo imperaba la fuerza y que el más fuerte imponía la ley, o lo que sería lo más alarmante para el porvenir de la nación, volveríamos a la época de la anarquía inorgánica que ha ensangrentado la peor época de nuestra historia.



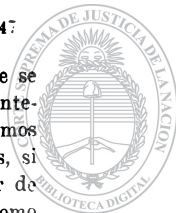


VII

El poder de la opinión pública

Además de la opinión pública de que he hablado, y de la participación del poder ejecutivo, un poder efectivo y supremo que existe en nuestro régimen de gobierno, es la opinión de las provincias. Las provincias no son entidades separadas, incongruentes y divergentes entre sí; las provincias forman una entidad orgánica, que es la que ha mantenido por su unión, por sus declaraciones de vivir unidas y constituyendo un solo estado; y para eso tienen su representación en este cuerpo, el cual se forma, según las antiguas denominaciones, hoy ya perdidas, por los que se han llamado plenipotenciarios de los estados, los cuales tienen sus poderes marcados, amplios y limitados a la vez; pero, con todo es indudable que las provincias, como reunión de estados independientes entre sí, constituyen una fuente y centro de opinión que es necesario tener en cuenta, porque de ellas dependen la integridad de la república y la vitalidad más o menos extensa y vigorosa de este cuerpo colectivo que han formado todas ellas por medio de la constitución, la cual, a la vez, es un pacto y es un instrumento de gobierno.

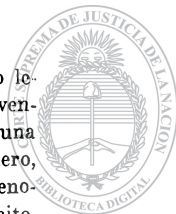
La opinión de las provincias, señor presiden-



te, es de esencial importancia. Cada vez que se trata de un caso en que una de ellas está interesada y en el caso de Mendoza que juzgamos; cómo no han de alarmarse todas las demás, si pueden ver que se sancione, que tenga valor de hecho consumado, una violencia tan grande como es la de una cámara que se atribuye el derecho de expulsar a una minoría de sus miembros, porque no entran dentro de las opiniones políticas de la mayoría!

Si se fuera a reconocer entonces el poder absoluto de las mayorías y la exclusión de toda minoría, no habríamos hecho un régimen de gobierno republicano, habríamos fundado la tiranía de las mayorías, quizá peor mil veces que la tiranía de un solo hombre, porque un solo hombre puede tener exaltaciones de virtud, como ha habido tiranos que las han tenido, pero las mayorías que se abrogan los derechos del pueblo pueden ser despóticas y tiránicas porque no tienen control, porque asumen toda la suma de poderes de la masa electoral.

A este propósito, señor presidente, debo también acentuar ciertas ideas que conviene no dejar pasar en este momento sin ponerlas a consideración de la cámara; me refiero al valor efectivo que tienen los pronunciamientos de la opinión pública en la forma de voto popular, caso que afecta directamente el de Mendoza.



puesto que es el voto popular del electorado legal el que ha sido defraudado con esta invención peregrina de la mayoría, de aceptar una renuncia que no ha sido presentada. Me refiero, señor presidente, a lo que generalmente se denomina, por error de comprensión, un plebiscito. Nuestra constitución, señor presidente, no ha organizado los poderes sobre la base del gobierno democrático directo. Si es una aspiración de toda la opinión pública contemporánea el democratizar todas las instituciones, indudablemente nuestra constitución necesitará con el tiempo una reforma en este sentido; para poder llegar a la democracia con nuestras condiciones sociales y políticas, permitiendo el ejercicio de un gobierno tan difícil, y que sólo es posible en comunidades estrechas, cerradas, muy pobladas, de pequeños territorios donde las reuniones populares al aire libre pueden realizarse sin inconveniente, y en donde el recuento de los votos sea una realidad, como es en Suiza, en algunos estados americanos, y en otros países de experiencia, pero que entre nosotros no es posible por razones físicas, sociales, históricas y de todo orden.

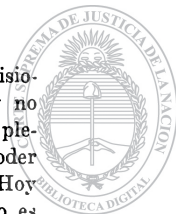
Y además, la constitución no ha establecido el plebiscito como medio de elección ni de deliberación de ninguna clase; no solamente no lo ha establecido, sino que lo ha prohibido; y así, al enunciar la forma de elección del presidente



de la república, ha creado un colegio electoral de tercer grado, que es el que designa, por mayoría de sus miembros, a la persona que ha de regir el poder ejecutivo de la nación. Luego, es un error de concepto vulgar, el atribuir al llamado plebiscito, el resultado del voto de un colegio electoral de tercer grado.

Decía que la constitución no establece este régimen, porque los artículos 81 al 85 contienen las formas de elección para presidente de la república, y porque el artículo 22, tan olvidado por la conciencia pública, generalmente adormecida, como mareada por el prestigio de palabras de valor mayor que el de la realidad, dice así: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

En ningún caso la constitución, señor presidente, establece la forma directa de gobierno, que desde Roma hasta los tiempos presentes, en algunos países de Europa y ciertos estados de la Unión Americana, se llamaron plebiscitos; el plebiscito ya no existe en el derecho contemporáneo, porque no hay manera de comparar las antiguas reuniones de la plebe romana con las actuales reuniones de la masa popular, más cohe-



rente, igual a todas las demás clases y divisiones de la sociedad, y por consiguiente hoy no podemos llamar plebiscito a la reunión de la plebe, porque ella no constituye fuerza ni poder dentro de los términos de la constitución. Hoy no hay plebe, hay pueblo; o es pueblo o no es pueblo; y el pueblo se manifiesta en forma regular cuando tiene conciencia y libertad para constituir el supremo tribunal del comicio.

Nosotros no podemos temer ninguno de estos obstáculos o resistencias al fiel cumplimiento del voto que el congreso diera en este caso; ninguna de estas fuerzas, ya sea la fuerza invisible de un titulado y problemático plebiscito, ya sea a la misma negativa del poder ejecutivo de la nación que tuviese a bien no ejecutar o no dar fuerza a esta ley, en caso de ser sancionada por el honorable Congreso, tendría poder superior al de la verdadera justicia política y constitucional, que significa el fallo propuesto por la comisión en el caso de Mendoza.

No habría elección posterior, no habría ninguna sentencia de ningún poder que pudiera anular el voto del congreso en caso de que resolviera que el poder ejecutivo de la nación vaya a la provincia de Mendoza, y tome las medidas necesarias para que el voto del electorado de Mendoza sea una realidad; es decir, que el régimen republicano de gobierno, que la constitu-



ción de Mendoza ha adoptado en cumplimiento del artículo 5º de la constitución nacional, sea una verdad efectiva. En este caso la provincia de Mendoza no solamente cumpliría con el deber de armonizarse con el espíritu y la letra de la constitución, sino que tendría derecho a exigir que el gobierno de la nación, por sus tres poderes, vaya a legalizar la situación que resulta del voto libre emitido y aceptado por el electorado de Mendoza.

Y bien, señor, siguiendo por este camino de violencias y agresiones impunes contra la constitución y las leyes, y los progresos institucionales y culturales alcanzados por la nación en medio siglo de vida progresivamente ordenada, no tardaremos en ver reaparecer los caracteres de aquellas épocas en que tales conquistas eran ensueños de nuestros antepasados, sometidos a las vicisitudes sangrientas de la anarquía, por una parte, y del despotismo, por otra; y para quienes la adopción de la carta constitucional de 1853 y 1860, bajo el régimen representativo, republicano, federal, fué una conquista heroica, y apenas el principio de una era de evolución en la práctica del gobierno y de la libertad electoral y de las otras libertades civiles y políticas que definen un país civilizado.

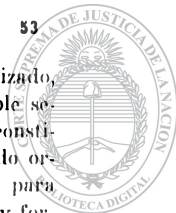
Y cuando los errores y las violencias, sucediéndose en rápida y creciente progresión, y la



decadencia o regresión de todas las instituciones de la república, sean una realidad a los ojos de las clases pasivas e indiferentes, y a los de los partidos militantes, — obcecados, los unos, por los espejismos del triunfo y los otros, desconcertados por el desastre y la derrota internos —; y cuando haya quedado merced a la arbitrariedad, al abuso o a la autosugestión regeneradora, completo y adiestrado aquel coro armonioso y uniforme de las provincias de que hablaba Delfín Gallo en 1887, “coro armonioso y uniforme — agregaba — que entonará el requiem sobre el cúmulo en que reposan las más primordiales, las más fundamentales, las más sagradas libertades políticas de la república”; cuando, en fin, durante esta luctuosa época de sangre y eclipse de tantos valores nacionales e internacionales, antes universalmente reconocidos, veamos la personalidad de la floreciente y respetada Nación Argentina, acaso deprimida y postergada en el concierto de sus iguales, por haberse contraído su gobierno a la tarea oscura y egoísta de monopolizar los empleos para su partido, y desquiciar los cimientos institucionales de su propio gobierno; cuando por tantos nobles ideales que fueron siempre suyos, expusieron su vida en la más grande guerra de la historia otros pueblos hermanos de América y Europa; tal vez entonces el pueblo entero

de la nación, hoy distraído y como hipnotizado, hará justicia al congreso y a este honorable senado, quienes, con el sentimiento de la constitución, de las libertades y progresos en todo orden alcanzados hasta ahora hizo lo posible para mantener y salvar incólumes los principios y formas irrenunciables, prescriptas para el funcionamiento de todos los poderes y de todos los resortes de la vida nacional, y para no ver rodar por tierra o pasar a manos mercenarias, acaso, el opulento legado de nuestros mayores.

He dicho.





XX

INTERVENCIONES FEDERALES

EVOLUCION DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL





INTERVENCION A LA PROVINCIA DE SALTA

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación
(Septiembre 22 de 1921. — N° 47, Septiembre 24)

Honorable Senado:

La Comisión de Negocios Constitucionales ha estudiado el proyecto de ley, venido en revisión de la Honorable Cámara de Diputados, sobre intervención a la provincia de Salta, y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su aprobación, con las modificaciones contenidas en el siguiente proyecto de ley:

Artículo 1° — El Poder Ejecutivo intervendrá en la provincia de Salta, a fin de proceder a la integración, y asegurar el funcionamiento del Poder Legislativo cuya legitimidad ha sido desconocida, por decreto del gobernador de la provincia, de fecha 29 de Enero de 1921.

Art. 2° — La intervención deberá cumplir su cometido de acuerdo con la Constitución y ley electoral de la provincia.

Art. 3° — Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley se harán de rentas generales con imputación a la misma.

Art. 4° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Pedro A. Garro. — Joaquín V. González.

Sala de la Comisión, Septiembre 22 de 1921.

Señor Presidente (Villanueva). — Está en discusión en general.



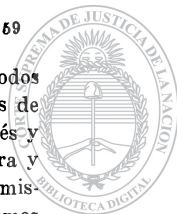


Señor González. — Pido la palabra.

No había pensado tomar parte en esta discusión, tomándome el asunto de sorpresa, y mientras hablaban mis colegas, he procurado acudir a mis recuerdos, y he resuelto aclarar un punto que afecta, tanto a mi conciencia jurídica como política. No voy a hacer disquisiciones ni distinguos sutiles que no son del caso.

En general, yo considero que las intervenciones como excepcionales en el régimen constitucional, deben ser muy raras, y si fuera posible, no debieran existir; pero hay una cláusula constitucional que las crea, una previsión muy sabia de los constituyentes para asegurar a las provincias erigidas en estados autónomos el goce y ejercicio de sus instituciones. Esta cláusula que está en el artículo 6º,—y no quiero referirme a otras, porque no deseo hacer una exposición teórica, pero concertándome sólo al artículo 6º, que es el operativo de las intervenciones—ha sido tomado de la Constitución de los Estados Unidos y con un poco de reminiscencias, de la Constitución suiza, pero especialmente de la primera, cuyo texto es igual al nuestro.

Pero es bueno que la H. Cámara se de cuenta de que cuando nuestros constituyentes han adoptado la forma genérica de la Constitución de Estados Unidos, lo han hecho estableciendo dos órdenes de instituciones: la parte que llamaré



histórica, que concreta en Estados Unidos todos los caracteres, de la evolución de los pueblos de origen anglo-sajón, y se han separado después y se han organizado distintamente en Inglaterra y Estados Unidos. Ellos han conservado la misma sangre. Así como nosotros cuando hemos adoptado el molde de la constitución de Estados Unidos, de sangre y tradición inglesa, sabíamos perfectamente que hacíamos un trasplante orgánico, y en un canal de fabricación anglo-americana, inyectamos sangre española. Se explica así porque estas dos instituciones se han desarrollado de manera tan diferente en Estados Unidos y en la Argentina. Tenemos el caso de que en siglo y medio que lleva de vigencia la Constitución de Estados Unidos, ha habido solamente tres intervenciones más o menos definidas, mientras que en 68 años que lleva la Constitución de nuestra República, ha habido 110 intervenciones.

De esta manera queda demostrada la ley evolutiva de las instituciones. Todo en nuestra sangre, en nuestra raza, se transforma con más rapidez que en las razas del norte. Eso es tan sabido, que no hay necesidad de insistir sobre ello. Más todavía: este principio evolutivo que ha modificado tanto la jurisprudencia, aun en los Estados Unidos, ha producido además, un cambio en el ambiente general del mundo ente-



ro respecto de todas las cosas que formaban el espíritu, la sangre, la carne y los huesos de las constituciones de hace un siglo y medio, como la de los Estados Unidos.

Muchas de las nomenclaturas jurídicas que se han ajustado, naturalmente, como ha sucedido con nuestras leyes de justicia del año 63, a la terminología de la constitución del 53 y del 60, hoy han cambiado de concepto, de tal modo, que un fallo de la Corte de hace poco, declara que los alzamientos públicos en armas a que se refiere la ley del 63 y que en una cuestión **relativa** al orden social se trataba de aplicar, dice la Corte, que no son ya los que tuvo en cuenta la ley del 63, es decir, moldeada en la Constitución del 53 y 60.

Eso viene a confirmar plenamente la teoría de la evolución de las cosas, del ambiente, en que las constituciones, como plantas vivas, están viviendo, como estas viven del aire y de la tierra; y esa es la gran teoría americana de la “constitución-organismo”, a tal punto, que un viejo escritor muerto hace poco, comparaba las constituciones, relacionadas con la vida de los pueblos, con las cortezas de los árboles, dice: en los árboles tiernos se hace una marca, — generalmente los amantes cuando se recrean a su sombra, se entretienen en grabar sus iniciales en la corteza, y después cuando son viejos, llevan

a sus nietos a ver las letras que han crecido juntas con el árbol. Ese fenómeno le ha inspirado a este escritor la idea de la evolución de la "constitución-organismo".

Todo esto quiere decir, señor presidente, que cada época presenta sus caracteres propios. ¿Cómo habría sido posible que nuestra Constitución, en 68 años de vida, no se hubiera desarrollado, y no hubiese presentado caracteres nuevos y distintos a los que presenta la de los Estados Unidos? Por eso es que aunque el canal, el molde, originalmente ha sido el mismo, puede la materia contenida en él haberse transformado totalmente, y presentar caracteres enteramente diferenciales; y lo que se llama revolución, que destruye las instituciones y las cambia, violenta y radicalmente, es cuando la persistencia del nuevo elemento colocado en este molde llega a destruirlo; entonces estallan las instituciones por efecto de la vetustez del molde con relación al contenido; y eso es lo que está pasando en la República Argentina, fenómeno de que nosotros mismos nos sorprendemos todos los días, porque no nos damos cuenta, o no queremos darnos cuenta, de que la materia que circula por dentro de esos canales, de esas venas y de esas arterias, está transformándose constantemente por los efectos de la vida misma. Y así es, señor presidente, porque los caracteres prácticos, socia-



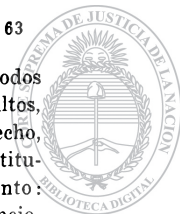


les, políticos de nuestra existencia nacional, se presentan de una manera tan distinta como las que califica las civilizaciones o los pueblos, cuyas instituciones hemos copiado hace un siglo y medio.

Hace poco se ha publicado en Italia un libro muy pequeño, pero muy substancioso; se titula: "La evolución de las revoluciones" de Filippo Carli, en el cual se describe el nuevo aspecto de las revoluciones actuales, que no son ya aquellos levantamientos repentinos, estruendosos, a base de cañones, fusilería y sable, y con toda clase de perturbaciones materiales, con devastaciones, incendios, etc., etc.; las revoluciones actuales, están más en el espíritu, en la conciencia, en el ambiente social, que en la materialidad de las cosas, y muchas veces el hecho material de las revoluciones no es sino el pequeño empuje que derriba el objeto, cuando ya la revolución está consumada en la conciencia de un pueblo o de una masa. Y cita este caso para completar, del punto de vista de la masa social, la idea expuesta de la evolución de los organismos políticos.

En otros países de régimen federativo como en Suiza, — mucho más federativo que el nuestro en ciertos aspectos y menos que él en otros, — como sucede en todas las federaciones, la intervención es cosa menos aparatosa y menos trá-

gica que entre nosotros; y yo invitaría a todos los señores senadores, que son jurisconsultos, que tienen el hábito de tratar libros de derecho, y sobre todo bajo la faz sociológica e institucional, que meditaran un poco sobre este punto: la inutilidad de este aparato de las intervenciones que se ha creado en la República Argentina por efecto de la costumbre. La Constitución habla de que el gobierno federal intervendrá en las provincias; pero el gobierno se forma de tres poderes ¿y cuál es el poder que interviene? La Constitución no dice qué poder interviene; pero así como hemos adoptado la forma originaria de la constitución de los Estados Unidos, aceptemos también un consejo que hace tiempo dió la Corte Suprema de la Nación Argentina, al decir en su fallo del tomo II, página 37, que hemos adoptado la constitución norteamericana, enriquecida con el legado de una vasta y sabia jurisprudencia. Bueno, pues, aceptemos ese consejo, que nos indica que debemos incorporar junto con el texto de la constitución relativa a intervenciones, la interpretación que le ha dado la Corte Suprema de los Estados Unidos, en los primeros tiempos de su aplicación. Dos de los casos que ha citado el señor senador por Entre Ríos, el de Luther y Borden, y el de Texas v. White, han dejado establecido de manera incontrovertible, que el poder originario de interven-

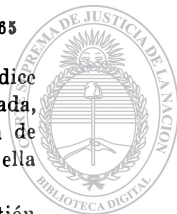




ción corresponde al Congreso, y sólo en los casos excepcionales, que la misma constitución establece, puede el P. E. hacer uso de esa facultad y entendiéndose a condición de dar cuenta a aquel inmediatamente, por ser el dueño originario de esta atribución. Y esa ha sido la doctrina adoptada por la República Argentina, al sancionarse todas las leyes de intervención, y todas las decretadas por el Poder Ejecutivo, las que sacramentalmente terminan diciendo: "dése cuenta oportunamente al Congreso de la Nación".

Casi todos los presidentes y gobiernos anteriores han cumplido estas promesas de dar cuenta al Congreso, y el único que no ha cumplido una sola vez con este deber ha sido el actual presidente de la República. Y esto determina una verdadera anormalidad.

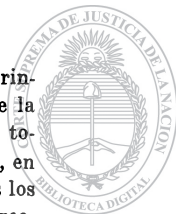
Pero antes de continuar sobre esto quiero concretar la idea que había enunciado, de que siendo el Congreso el dueño originario y permanente de la facultad de intervenir, la Constitución no le ha limitado su alcance, en ninguna forma, a no ser las limitaciones generales que el derecho federativo establece a todos los poderes. Ninguna circunstancia puede limitar el alcance de las atribuciones del Congreso cuando en uso de ella declara necesaria la intervención en una provincia a los efectos de restablecer la forma



representativa republicana. Textualmente dice la jurisprudencia de los Estados Unidos citada, que el Congreso debe determinar qué forma de gobierno es la establecida en un estado, y si ella es republicana o no.

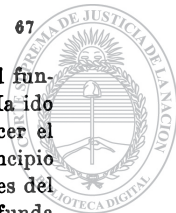
Yo a este respecto, volviendo a la cuestión elemental de nuestras instituciones, diré que se ha entendido que esta expresión “forma republicana”, indica dos conceptos, quizás tres, para hacer más comprensiva y más clara la doctrina. Primero, que no sea monárquica, es decir, contrario de la republicana; segundo, que sea representativa y democrática, y tercero, de acuerdo con lo que dice la constitución en su art. 10. que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente constitución”, es decir, concordando este artículo con el 5, 6, 16, 22, 33, 104 y 110, que son los que definen la forma de gobierno.

Desde que ha empezado a funcionar el gobierno argentino de la Constitución se ha entendido que, cada vez que la composición de los poderes se desintegraba de manera de hacer imposible el funcionamiento de los tres poderes coordinados y concurrentes, estaba alterada la forma republicana de la Constitución, tal como ella la establece, además de sus caracteres esenciales descriptos.



Es natural que el principio general, el principio permanente, la doctrina y la teoría de la Constitución, hacia la cual debemos tender todos en nuestra educación general del pueblo, en esa labor constante que debe existir en todos los hombres conscientes del país, es llegar a la realización del ideal en la práctica de la Constitución. Pero las sorpresas del tiempo, se encargan de evitar, a veces por tiempo indeterminado, el cumplimiento de las mejores esperanzas, que perturban la evolución tranquila de las instituciones y de la cultura política, con períodos de regresión tan profundos y violentos, que no diré que ponen en peligro la sucesión normal de los hechos, sino que rompen el molde en que las instituciones han sido planteadas, y exponen a un descalabro general de toda la fábrica.

Esto es en cierto modo lo que ocurrió en algunos momentos en el país. No hago un juicio interesado, ni parcial, ni inspirado en intereses de partido de ninguna clase. Creo que la situación del país es grave, es anormal; que están desquiciadas las bases principales de nuestra forma de gobierno por causas y circunstancias que el Congreso, prácticamente, no puede evitar; porque uno de los poderes esenciales a la existencia del estado federal, ha abandonado los cauces de la Constitución, y se ha erigido, en virtud de teorías propias, en árbitro de la exis-



tencia, de la libertad, de la autonomía, del funcionamiento de los poderes provinciales. Ha ido más lejos, todavía: ha ido hasta desconocer el carácter y las normas que desde el principio han existido y han regido entre los poderes del gobierno federal. Esto ha traído una profunda perturbación en el país; y muchos de los fenómenos sociales nuevos que observamos, con todos los aspectos de las crisis agudas, proceden de esta perturbación fundamental, de este despreciamiento introducido en el organismo republicano de la nación, para cuya reconstrucción o remedio, no es necesario decirlo, la Constitución no ha creado un poder superior que pudiera intervenir a su vez.

Basta, señor presidente, hacer una pequeña síntesis del estado de las provincias, en general, para comprender la razón de ser de esta situación excepcional. Tengo muy mala memoria y puedo olvidar algunos detalles; pero basta recordar la intervención a la provincia de San Luis, que ni siquiera reviste las formas elementales de la Constitución, pues es una situación de hecho, llevada sin conocimiento del Congreso, con desconocimiento expreso de las facultades del Congreso en general, y en particular del Senado, la cual ha llegado ya a durar de tal manera, que hasta se ha olvidado que ella existe; de tal manera que hoy no exis-



te, en realidad, organismo político en la provincia de San Luis. La provincia de Tucumán está en manos de un funcionario de la nación, y gobernada con poderes discrecionales, sin sujeción a ninguna de las fórmulas constitucionales que definen un estado federal. En la provincia de Mendoza, hace largo tiempo también, tiempo que no ha durado ninguna intervención de las más largas conocidas en la República, está gobernada asimismo en forma anormal, por empleados subalternos del Poder Ejecutivo nacional. En San Juan la perturbación política es tan completa, que ya se parece al caos, y tres intervenciones sucesivas van a consumar, tal vez, la obra del desorden y del entrometimiento político de aquél.

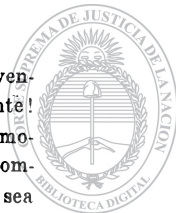
¿Es posible, entonces, adoptar un criterio normal, el criterio ordinario de las instituciones escritas, de los tratados, de los libros, para juzgar una situación como ésta? Digo esto para explicar por qué estas leyes que hemos dado en los últimos días, como la de la intervención a San Juan, y ésta que ahora se propone para Salta, salen del carácter o del molde general que habíamos adoptado, y que, por otra parte, yo había resuelto adoptar, inspirado en el principio general de dejar que cada provincia viva dentro de sus instituciones, y resuelva sus conflictos de acuerdo con las formas establecidas



para tiempos normales. Pero cuando es el organismo general de la Nación el perturbado, el peligro permanente contra la autonomía de todas las provincias, ¡qué vamos a estar pensando en detalles como los que se presentan en la discusión de este caso!

Entonces, señor presidente, el Congreso, que no tiene ejército a su disposición, que no tiene fuerzas de ninguna clase para hacer cumplir sus resoluciones, no tiene más remedio, — y eso está en la naturaleza de su institución, — que apelar a declaraciones generales, a las manifestaciones de opinión, ya en forma de declaratoria, o ya en la forma de las leyes que dicta.

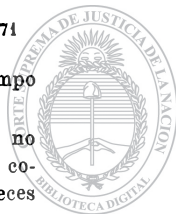
Yo me preguntaría que ha de hacer el Congreso, en presencia de una situación de anormalidad institucional como la que hoy presenta la República, en la cual las leyes no son cumplidas, en que el Poder Ejecutivo se cree autorizado a dictar él sólo la norma de gobierno del país, — como lo ha declarado en decretos que son conocidos, entre ellos el famoso en que dispuso una intervención a la provincia de La Rioja; después de disolver por orden militar telegráfica la Legislatura y el Poder Ejecutivo, después, a los tres o cuatro días mandó una intervención por decreto para consumar aquello que había hecho “*manu militari*”. ¡Y



qué puede decirse si todas las demás intervenciones han sido decretadas en forma semejante!

Entonces, señor presidente, este es un momento histórico del país, en que todos los hombres que tienen parte en el gobierno, ya sea en el Poder Legislativo, ya en el Judicial, y los que por su pensamiento o su acción forman parte o son dirigentes de este conjunto social que llamamos la República Argentina, están en el caso de auscultar el interior de su conciencia, y ver si no ha llegado el caso de apelar a la conciencia nacional, la que existe sin darnos cuenta nosotros mismos, la que está salvando la República de los trastornos a que la conduciría el desquicio de las instituciones escritas, si aquella severa conducta no existiese.

Estamos viviendo de la cordura y de la cultura que hemos acumulado en los tiempos pasados; y muchas veces esto que la opinión pública enardecida en algunos momentos califica de debilidad, cobardía y algunas cosas más, que se imputan a los cuerpos legislativos, no son sino manifestaciones del alto sentido político, de la cordura y del patriotismo de todos los que estamos asistiendo al derrumbamiento, al desquicio de la enorme armazón, construída a toda costa por las generaciones anteriores, en



la esperanza, por lo menos, de que el tiempo nos permita esperar un cambio favorable.

Pero a estas cuestiones el gran público no las comprende; los silencios de los poderes colegiados y en particular del Congreso, a veces valen más que declaraciones escritas, porque indican, señor presidente, el reconocimiento de la existencia de fuerzas superiores que, a ser provocadas ineficazmente y sin poder mayor, producirían catástrofes peores, mientras que el silencio equivale casi siempre a esas fuerzas de la inercia que conserva, mientras llega la hora de la reconstrucción.

Pero el Congreso, señor presidente, como dueño, — decía, — de la facultad de intervenir, no tiene establecida la limitación de los alcances de su acción; cuando la forma republicana de gobierno está alterada, es él quien determina la existencia de esa alteración, y, por consiguiente, es el único que puede dictar el remedio.

¡Cómo es posible mantener la forma y el procedimiento normales de las leyes de intervención que hasta ahora se han dictado, cuando es el P. E. el que debe ejecutarlas, el que debe llevarlas a su cumplimiento; cuando el P. E., ejercido por un ciudadano que a la vez es jefe de un partido militante, y cuya intervención diaria en los actos políticos de carác-



ter electoral no se ocultan a nadie, sino que se hacen ya con toda ostentación, como pre-establecido por una potencia superior! ¿Cómo es posible entonces que las leyes normales que dicta el Congreso interviniendo las provincias, puedan ser entregadas así, sin un mandato preciso restrictivo, cuando sabemos que cuando más amplio es el mandato más amplia es la esfera que el P. E. se atribuye?

Luego, señor presidente, no queda más remedio que las leyes de intervención manifiesten con toda claridad hasta el último de los detalles relativos a su cumplimiento; y esto tampoco se halla fuera de la naturaleza de la institución y a ese respecto recuerdo el caso de Suiza. El Consejo Federal Suizo, con el cual este H. Senado bajo algunos de sus efectos tiene una gran semejanza, estudia todos los casos producidos de conflictos dentro de los cantones autónomos; llama a los representantes de los distintos partidos o poderes en conflicto, los cuales exponen su caso, con sus alegatos y pruebas, y entonces aquella corporación aconseja la solución constitucional, a la cual el Presidente de la Confederación da cumplimiento, sin necesidad de este aparato teatral de las intervenciones, introducido entre nosotros por la costumbre, en épocas en que las distancias eran grandes y las comunicaciones tan tardías,



que impedían conocer en detalle los conflictos internos. Ha llegado así a crearse esta maquinaria que, según una estadística del señor Alberto B. Martínez, costaba decenas de millones de pesos al tesoro nacional, cuando se podían ya evitar, dictando los poderes nacionales, por sus órganos respectivos, que son el Congreso la ley-sentencia en cada caso, y el Ejecutivo cumpliéndola ordenada y honradamente.

Se podría haber evitado todos estos enormes gastos y perturbaciones de orden social, político y económico, que las intervenciones llevan a las provincias, a tal punto que en los últimos tiempos han sido algunos de ellos una verdadera ruina; y si no hubiera sido por el trabajo de muchos, y de la prensa en gran parte, en el sentido de devolver a las provincias los gastos que estas intervenciones asoladoras habían producido en esos pobres presupuestos, ¿qué habría sido de cada una de ellas? De manera, señor presidente, que el Congreso, como dueño de la facultad de intervenir, establecida por la Constitución y por las interpretaciones incontrovertibles de la Corte Suprema de los Estados Unidos y de la nuestra, en algunos fallos que, como digo, improvisando, no puedo citar de memoria, reconocen también en este cuerpo esta facultad. No está, pues, fuera de su misión constitucional el fallar el pleito de



poderes de la provincia de Salta; lo puede hacer con perfecto derecho, porque es el soberano llamado a resolver los conflictos de este género, y si no lo ha hecho hasta ahora, ha sido porque la costumbre había creado esta pesada maquinaria de las intervenciones, para que el Poder Ejecutivo que ya es un segundo grado de delegación, delegara a su vez su responsabilidad en otro funcionario a quien le llama interventor, personaje completamente ajeno a las instituciones escritas de la Nación, a quien se da el tratamiento de "excelencia" sin ninguna autorización de la Constitución ni de ley alguna, y quien a su turno da el de "ministros" a los empleados de su gestión.

¿En qué se funda todo este aparato? En una simple costumbre, en una corruptela; y ya no estamos en el caso de antes cuando se dictó la Constitución, y en las primeras décadas de nuestra vida nacional organizada, en que se podría ignorar lo que pasaba en una provincia; pero hoy que estamos ligados por telégrafo con toda la Nación, con los últimos lugares y pueblos de la República, es simplemente cuestión de hábito el haber creado esta complicada máquina, que no sirve sino para perturbar conflictos mayores en vez de resolverlos. Así, pues, si el Congreso puede llegar hasta dictar en cada caso la ley resolutoria de cada conflicto, cuando



por su soberana inteligencia llega a creer que se compromete la forma republicana de gobierno, ¿cómo no ha de poder dictar una fórmula concreta que, consultando la justicia constitucional, en presencia de los antecedentes y circunstancias, lleve en sí, a ser ejecutada con rectitud e imparcialidad, el término de las dificultades que afectan hoy la integridad del organismo institucional de la provincia de Salta?

Si están todos los documentos e informaciones requeridas, en un voluminoso expediente que la comisión ha tenido a su estudio, está en condiciones de aconsejar al Senado aquella forma de solución, al abrigo de tergiversaciones tendenciosas. No es, pues, que le falten atribuciones, podrá haber errores de concepto, o de hecho, pero falta de atribución para hacerlo como lo propone, no existe. El mal está en gran parte, en no haberse dictado la ley que reglamente esta facultad de intervenir, como lo han hecho los Estados Unidos cuya ley, por lo menos contiene algunas reglas generales de procedimientos.

Entre nosotros no se ha podido dictar esta reglamentación por razón de la misma lucha entre los poderes; porque el P. E., absorbente en nuestro sistema, en nuestro genio nacional, no ha querido ceder, cuando se trataba de reglamentar esta facultad institucional; y esa es la razón porque los nuevos proyectos presentados



después del de 1869, por Sarmiento y Vélez Sársfield, tampoco han podido ser convertidos en ley; porque cada poder como sabe que tiene que llegar un momento de lucha con el otro, no quiere ligarse las manos para aceptar una ley fundamental, que le impone ciertas normas limitativas de su acción arbitraria; y por esto no hay ley orgánica de las intervenciones, y por eso la República está manteniendo esta causa de perturbaciones, cada día mayores, a tal punto, de que lo que es una excepción en la Constitución, se ha convertido en un instrumento ordinario de acción, de combate, de propaganda y de éxito político.

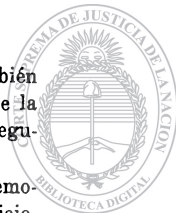
No es extraño que dentro de la enorme cantidad de intervenciones sancionadas y decretadas entre nosotros en poco más de medio siglo, se haya formado una jurisprudencia distinta de la de los Estados Unidos; pero ahora hay que estudiar de otra manera el caso, no ya de acuerdo con los principios generales, perfectamente claros en tiempos normales; porque cuando se escribe un libro para los colegios, escuelas o Universidades, se hace para formar la conciencia jurídica de lo que debe ser el gobierno, de lo que él es de acuerdo con la doctrina de las instituciones y la letra de la Constitución. Pero ningún libro por sabio que sea, — salvo los de Salomón, que presintió hasta los últimos latidos del cora-



zón humano, — puede prever todas las modalidades que los días futuros puedan traer en la vida de las instituciones; y así es como se forma la jurisprudencia, como se concreta ese sedimento que da lugar después a la transformación de las formas escritas, a sus progresos, a sus mejoras, porque viene de la vida el ejemplo y se incorpora a la masa.

Puede ocurrir el caso de que la misma fórmula constitucional que hemos tomado de Estados Unidos, dentro de un siglo signifique para nosotros totalmente lo contrario de lo que ella significa para los Estados Unidos; porque la vida del pueblo le ha dado otro sentido y otra razón de ser; y eso los señores senadores, sociólogos por experiencia y por estudio, deben saber que la ley de las transformaciones sociales se manifiesta evidentemente en todo organismo, y que, como lo ha expresado hace poco un sabio, que todos han leído, Gustave Le Bon, que “no hay verdades definitivas para el hombre como no hay seres definitivos en la naturaleza”.

Pero, ¿a qué vamos a seguir en este orden de ideas que nos llevaría quizá hasta la relatividad expuesta hace poco por Einstein, y que, a juzgar por un crítico inglés del “Times”, llegaría hasta evocar a Maquiavelli, y erigirse en “una doctrina muy confortable para los políticos ambiguos, y muy cómoda para la política



electoral de muchos países'', pero acaso también llegase a falsear los conceptos más simples de la moral hasta el punto de no tener ya ni la seguridad del suelo sobre que pisamos.

Pues bien, señor presidente, no quiero demostrar ni distraer más al Senado con disquisiciones, que a veces no puedo contener; y me limitaré a expresar la razón de mi modo de ver en este proyecto de ley, en el cual he alterado yo mismo mi norma de conducta relativa a intervenciones, acostumbrado a los libros y al estudio, que soy el primero en manifestar, son de una necesidad imprescindible para la educación y formación de la cultura política de todas las clases sociales, y en particular de la gobernante. No me he arrepentido ni me arrepentiré de haber escrito ese libro con cuya cita me honra el señor senador por Entre Ríos, porque en él he enunciado la teoría verdadera de las intervenciones, que no ha sido recogida aún ni por los tribunales, ni por los tratadistas y profesores que enseñan la materia ordinariamente; pero me veo sí, en el caso y lo he creído necesario, de señalar la ley de evolución que transforma y diversifica en la vida los más firmes dogmas como uno de los modos en que se manifiesta el progreso humano.

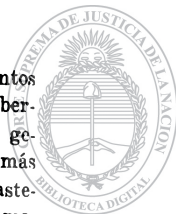
Creo que el Congreso puede votar esta ley sin el menor escrúpulo de que sea una fuente



de perturbaciones, y exceda los límites de sus facultades.

En cuanto a la provincia de Salta nadie lamenta más que yo el que, habiendo sido la única provincia que se mantenía libre de estos allanamientos de su soberanía, que constituyen toda intervención, haya sido precisamente intervenida por primera vez por un gobierno nacido del actual régimen, porque “régimen”, señor presidente, es lo que rige, y el “otro” ya no rige: régimen ahora es este (*Risas*); así, pues, nacida en éste “régimen” la primera violación de la autonomía de la provincia de Salta, por medio de una intervención, anterior, ella ha dejado establecido un determinado orden de poderes, para mí de hecho; porque yo no acepto en mi conciencia política y jurídica ninguna de las intervenciones enviadas por el Poder Ejecutivo sin venia del Congreso, sin que se le haya dado cuenta de ellas posteriormente, pues todas son por esa causa, ilegítimas; yo no puedo aceptar como gobiernos institucionales los surgidos de estas intervenciones, sino como “de hecho”, hechos irrevocables, si se quiere, que, por consiguiente pueden convertirse en el transcurso del tiempo en normas jurídicas.

Por eso, pues, si esos poderes han nacido de una intervención nacional no pueden considerarse, de acuerdo con la teoría del actual Poder



Ejecutivo, manifestada en distintos documentos públicos, como ilegítimos, aun cuando un gobernador como el de Salta, por un plumazo de genio, los hubiese borrado. Y nadie admira más que yo el genio poético del gobernador Castellanos, quien así como improvisa una décima maravillosa, puede improvisar un decreto de disolución de una Legislatura, y pensar como el gran lírico de las “Meditaciones”, que puede “sacrificar el universo a una sensación”; él que ha dado a la literatura argentina los inspirados versos del “Borracho” y del “Viaje Eterno”; que reaparece en el escenario de la grande elocuencia en su discurso del Centenario de Güemes, y cierra este último ciclo mental con la célebre y reciente carta dirigida al Presidente de la República, la cual, cuando se haya desvanecido la polvareda turbadora de los actuales días, acaso las generaciones sucesivas lean con deleite!

En suma, señor presidente, no hago sino expresar la razón de ser de mi firma en ese proyecto de ley, creyendo que el Congreso no avanza más allá de sus atribuciones constitucionales, ni que él constituye una violación fundamental de la autonomía de Salta, desde que de ella misma ha surgido la perturbación del régimen republicano, con actos que han hecho hasta ahora imposible la marcha normal de sus instituciones. Si hemos de dejar al pueblo solamente la corrección



del mal, nos ponemos de nuevo en presencia del interrogante, de si podrá ese pueblo, si lo dejarán elegir; si una intervención, que nosotros no votemos, no irá a substituirse a él, como en Catamarca y en otras provincias. Luego, con la solución propuesta por el proyecto venido en revisión de la otra Cámara, el Congreso se coloca dentro de la lógica de los hechos. Y una vez establecido el Poder Legislativo, el mismo ya reconocido antes de ahora, hay razón para esperar que los sucesos se orienten en otra forma, esto es, que entraran en el régimen normal de las propias instituciones, para consolidar la paz interna y seguir desarrollando sus múltiples progresos.

Con estas breves palabras, señor presidente, doy por terminadas las que pensaba pronunciar para fundar mi voto, y explicar las razones de mi firma puesta al pie del despacho. Nada más.

Sr. Melo. — De modo que no acepta la indicación.

Sr. González. — No podría aceptar.



LEY NACIONAL DE CABOTAJE





LEY NACIONAL DE CABOTAJE (Nº 7409) (1)

Sesión del Senado de la Nación, de 13
de Agosto de 1910



Sr. Presidente—Está en discusión.

Sr. González—Pido la palabra.

Las Comisiones de Negocios Constitucionales y Legislación me han hecho el honor de encargarme de informar a la Cámara en este asunto. Lo más difícil, acaso, de la tarea, pero que prometo realizar, es el ser breve, por tratarse de una cuestión que envuelve la vida misma del país, y que no ha sido tratada todavía, en forma de interpretación suficientemente clara como para poder presentar aforismos y principios concretos.

Felizmente la ley no es de detalle, no es una ley reglamento: es una ley declarativa, es decir, que viene a ser una ampliación de la Constitución misma; una ley constitucional con disposiciones accesorias calculadas para fomentar en una forma eficaz la marina mercante nacional y el cabotaje.

Por otra parte, el proyecto no viene desprovisto de antecedentes. Es un asunto estudiado durante mucho tiempo por distintas perso-

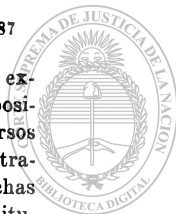
(1) Véase el texto de la ley en el Apéndice Documental.



nas corporaciones y aún por el mismo Gobierno. Está ilustrado por trabajos de importancia de peritos en la materia, y últimamente por el debate ocurrido en la Cámara de Diputados, donde el autor e informante, el joven Diputado doctor Saavedra Lamas, no solamente ha demostrado su competencia profesional y científica, muy superior en esta materia como en muchas otras, sino que ha sabido exponer el fundamento y objeto de la ley en forma que, a mi juicio, disipa todas las dudas y allana todos los inconvenientes que pueden asomar en el curso de su discusión y en su aplicación práctica.

Se han tenido en cuenta todas las argumentaciones, procedentes unas del espíritu doctrinal, y otras de intereses comerciales y económicos, que se han opuesto siempre, no digo ahora, sino sistemáticamente de mucho tiempo a esta parte, a la sanción de una ley de cabotaje nacional; decir esto es expresar la razón por qué las Comisiones creen que su sanción es improrrogable.

Una ley de cabotaje nacional es una ley que afecta íntimamente la propia nacionalidad; afecta fuentes de intereses fundamentales que se refieren a su comercio, a su economía, a sus industrias, a su riqueza y a la libertad amplia de acción que la República debe ejerci-



tar de acuerdo con su constitución; y se explica, decía, por esta causa, la fuerte oposición que siempre ha encontrado en diversos gremios la sanción de esta ley. No debe extrañar esto la honorable Cámara, porque muchas otras materias exigidas por nuestra Constitución han encontrado siempre esta resistencia de elementos, unas veces regresivos, de esto que todavía no se ha definido y que trabaja contra la completa organización del país, y otras veces de afuera, de intereses ajenos, de intereses extraños a la nacionalidad, y que, naturalmente, condensado en forma de fuerza económica o comercial, presiona el ambiente y puede demorar, como en este caso, la sanción de leyes tan íntimamente vinculadas a la vida de la Nación.

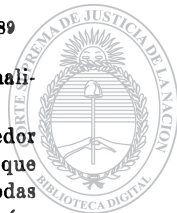
Pero se entiende, y han entendido así la Cámara y las comisiones del Senado, que ya no se puede demorar más tiempo la sanción de esta ley, que es necesario responder con su voto a la realización de una verdadera aspiración pública, aspiración antigua, precisamente manifestada en momentos en que el sentimiento de la nacionalidad ha sido más fuerte; y, como se verá en la breve exposición que voy a hacer, en dos ocasiones históricas este pensamiento ha surgido a la superficie y se ha impuesto con caracteres invencibles.



El año 1816, cuando el sentimiento nacional llegó a su forma más imperativa con la declaración de la independencia, fué cuando el Director de las Provincias Unidas dictó un célebre decreto, que recordaré en breve, en donde se reglamentaba el cabotaje nacional; es decir, se creaba no sólo el cabotaje como función, sino que definía la zona geográfica de la que debía ejercerse.

Después, en otra época memorable y notable, por las circunstancias psicológicas que el país atravesaba, en la época posterior a la caída de Rosas, y cuando el sentimiento de la reorganización era tan vivo, apareció otra vez esta idea en forma de tratados, que han sido sancionados por la Nación en su época; de los cuales algunos han caducado y otros han quedado como forma doctrinaria de reglamentación de este principio tan esencial a la vida del país.

No puede, pues, desconocerse que este pensamiento sale del carácter común de los negocios ordinarios del Estado. No es un asunto puramente legislativo, no lo es administrativo, no se trata de satisfacer intereses de gremios más o menos poderosos; se trata de completar la obra de la Constitución, de dar al país una de las cosas más esenciales que le hacen falta para crear una fuente de vida económica, que está suprimida para la Nación por



influencia de elementos ajenos a la nacionalidad.

Muchas discusiones se han hecho alrededor de esta cuestión, procedentes de la fuente que he indicado. La más impresionante de todas las observaciones es la que se refiere al carácter constitucional de la medida, yendo hasta desconocer el derecho y la jurisdicción soberana de la República para legislar en la medida de sus necesidades, y con plena voluntad sobre esta materia, para establecer el derecho de la Nación, con exclusión del comercio extranjero, para lo que se llama propia y técnicamente el cabotaje, es decir la navegación del comercio local entre cabos o entre puertos. En el mundo se conoce, y es muy común la doctrina, de que el cabotaje se divide en dos partes: el cabotaje mayor y el menor, como les llamaba el decreto del año 16, refiriéndose seguramente al pensamiento de la ley francesa del cabotaje mayor de largas distancias, que llamaremos internacional y de alta mar; y el interior, de pequeñas distancias o de cabo a cabo.

Se ha discutido, pues, el derecho de la Nación para legislar con exclusión de otras sobre esta faz de su comercio y de su vida económica, y, después de un estudio muy detenido, aparte del profesional sobre la materia, puedo afirmar que es regla invariable de to-



dos los autores de derecho internacional, que todo estado independiente y soberano tiene una jurisdicción indiscutible, no sólo para legislar en su territorio terrestre, sino en lo que se llama por extensión, su territorio marítimo o acuático.

La jurisdicción para legislar en materia de policía, preservación, defensa, reglamentación de industrias marítimas y otros detalles en los límites del mar territorial, es consecuencia de la existencia misma de la Nación. No puede renunciar un Estado soberano al derecho de desenvolver en el mar toda la acción que requiere su defensa, y esto es un aforismo de derecho internacional. De modo que sólo podemos completar la definición diciendo que esta jurisdicción se refiere a las leyes sobre reglamentación de defensa, policía, pesca, balizamientos, canalizaciones, etc.

No necesito citar sino algunos de los autores más importantes, como Oppenheim en Inglaterra, Taylor en Estados Unidos y Bonfils y Rivier en idioma francés, que aceptan como indiscutibles estos principios que rigen la legislación vigente en casi todos los países de Europa, con excepción sólo de la Bélgica, que no hace distinción entre el cabotaje nativo y el extranjero. Todos los demás han adoptado una legislación exclusiva, haciendo de su ma-



rina de cabotaje una cuestión de privilegio nacional, no solo por las razones que antes he mencionado, sino también y sobre todo, porque la marina de cabotaje es la preparación más eficaz de la marina de guerra, pues, educando al pueblo en la práctica del comercio de cabotaje es como se forman las naciones marinas y se preparan los elementos para las grandes marinas de guerra. Ocurre en este sentido, algo semejante a lo que pasa en algunos países que no tienen ejército permanente, como los Estados Unidos, que durante tanto tiempo ha carecido de él, pero que tenía una educación militar y cívica tan amplia y eficaz que improvisar sus elementos de defensa nacional, todo era cuestión de convocatoria; y esto mismo se observa cuando se educa al pueblo en esas prácticas que forman el espíritu marino.

Estas son las razones porque todos los Estados, en los tratados internacionales que celebran, por regla general, consignan ese mismo principio; y sólo voy a citar dos como modelos, como tipos: el más importante es el de Francia y Méjico, de 1886, que en su artículo 19, donde se habla de todos los derechos que se conceden recíprocamente entre ellos, se dice que "las disposiciones del presente tratado no son aplicables a la navegación costera o



de cabotaje, cuyo régimen queda sometido a las leyes respectivas de los estados contratantes. Sin embargo, los barcos franceses en Méjico y los mejicanos en Francia, podrán descargar una parte de su cargamento en su primer arribo, dirigiendo ese cargamento a otros puertos del mismo Estado, ya sea para completar la descarga o para completar la carga de retorno sin pagar otros derechos que los que pagan en casos iguales los barcos de la Nación más favorecida''.

Es de advertir que en estos convenios van siempre unidas la industria del cabotaje y la pesquería costera, porque en esos tratados no se excluyen las disposiciones relativas a la pesca, pues el cabotaje y la pesca se desarrollan conjuntamente. El otro tratado notabilísimo y poco conocido en el país, es caso nuestro, es el convenio fluvial entre el Brasil y la República Argentina, de 20 de Noviembre de 1857.

Convención tan importante de este punto de vista, que el Poder Ejecutivo o los poderes públicos nacionales, al reglamentar esta ley, en caso de que ella fuera sancionada, no tendrán fuente más autorizada ni abundante de información y juicio, que la materia contenida en esta convención.

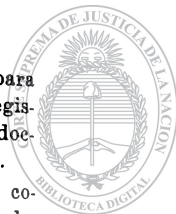


Fué obra del gobierno de la Confederación bajo la presidencia Derqui.

En este tratado está consignado lo mismo que se sanciona por este proyecto, de modo que no es una innovación sino del punto de vista de lo olvidado que se encuentra este principio en nuestro país.

“La navegación de los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay, dice el tratado, en el artículo 1º, es libre para el comercio de todas las naciones, desde el Río de la Plata hasta los puertos habilitados o que se habilitaren en cada uno de dichos ríos para ese fin, por los respectivos estados, conforme a las concesiones hechas por cada una de las Altas Partes Contratantes en sus Decretos, Leyes y Tratados”. Y en el artículo 2º dice, que “la libertad de navegación concedida a todas las banderas no se entiende respecto de los afluentes (salvas las estipulaciones especiales en contrario) ni de la que se haga de puerto a puerto de la misma nación. Tanto esta como aquella navegación podrán ser reservadas por cada Estado para su bandera, siendo con todo libre a los ciudadanos o súbditos de los otros estados ribereños cargar sus mercaderías en las embarcaciones empleadas en este comercio interior o de cabotaje”.

Del punto de vista del debate que se ha hecho sobre esto, la breve lectura que acabo de



hacer es suficientemente demostrativa para ver que está dentro del espíritu de la legislación nacional y de nuestra historia, la doctrina que este proyecto viene a consagrar.

Por otra parte, un autor tan respetable como Ducrocq, en su autorizada obra de derecho administrativo consigna el mismo principio respecto a la soberanía y a la importancia que esto tiene del punto de vista de la defensa nacional y de los altos intereses económicos que comporta.

Por otra parte, señor Presidente, los congresos internacionales que han legislado sobre la libertad de los ríos en Europa, siendo esas las mismas doctrinas trasplantadas a América, siempre han dejado a salvo lo que se llama la navegación interior o local de puerto a puerto dentro de cada país. Cito esto, porque entre las objeciones que se oyen formular sobre esta materia, se nota la confusión de los términos y de las nociones, porque en esta materia no todos están familiarizados con los distingos de las leyes, y creo que el Estado no tiene derecho a hacer nada que restrinja la llamada libertad de los ríos.

Efectivamente, existe la libertad de los ríos consagrada por nuestro derecho público, por nuestra historia, por nuestra Constitución y por toda la ciencia internacional moderna; pe-



ro como lo ha demostrado elocuentemente el diputado Saavedra Lamas, en su informe en la Cámara de Diputados, esta libertad se refiere al comercio internacional. Hablo en el sentido histórico; y cuando la Constitución habla de la libertad de la navegación, y de abrir los ríos a la navegación universal, se entiende que se refiere a la navegación internacional, y en ninguna manera restringe el derecho de la Nación para crear una situación exclusiva, privilegiada, a su propio comercio interior; sería contrario a la misma naturaleza de la Constitución y a la existencia del Estado, desde que no se concibe como una Nación puede ser tan generosa que cree una situación desventajosa para sí misma respecto al extranjero. Es cierto que nosotros, en esa materia, somos únicos en el mundo: la República Argentina es un modelo de todo cuanto puede dar en extensión la generosidad nacional; pero nunca puede aceptarse que una Nación legisle para los extraños, y en perjuicio para los propios. Luego, pues, lo primero que hay que hacer, es crear los propios elementos de vida, ocuparse del bien público del país a que se pertenece; pero aun sin perjudicar los intereses extraños, ni destruir la natural y sabia ley de la fraternidad universal, nadie nos obliga a legislar de manera que creemos una situación mejor al



extranjero que a nuestro país: los mismos pueblos extraños nos criticarían, si nos dedicáramos a mejorar sus condiciones en perjuicio de las nuestras. Mucho privilegio es y gran homenaje a la civilización, el que hayamos igualado completamente las condiciones del extranjero a la de los nacionales; y, aún más, que bajo ciertos aspectos los hayamos puesto en situación más ventajosa que los nuestros, como es público y notorio.

Luego, señor Presidente, una ley que complementa la Constitución, que crea una marina mercante y reglamenta el cabotaje nacional, es una ley necesaria, es una ley urgente; realiza un derecho y un anhelo nacional indudable; se relaciona con la existencia misma del Estado; es una integración propia en la esfera económica; provee a su defensa, a la vigilancia de sus costas, a la práctica del mar; en suma, abre para el porvenir una fuente fecundísima, inagotable, de nuevas energías y de nuevas riquezas.

Entre nosotros, el cabotaje ha pasado, naturalmente, como todas las cosas, por las alternativas y vicisitudes de nuestra historia tan revuelta, tan agitada, a veces. En la época colonial, ¿qué podía hablarse de cabotaje ni de nada durante ese régimen de monopolio cerrado en que el contrabando era la ley que en realidad



regía, a pesar y en contra de la prohibición de las leyes de la metrópoli? Pero es lástima — y es natural que ocurra pensarlo inmediatamente — cómo en este país, donde se ha formado un conjunto de ríos y de vías de alta y pequeña navegación que parecen un milagro de la naturaleza, durante poco menos de tres siglos se haya mantenido una prohibición tan absoluta, una especie de boycott, como diríamos hoy, precisamente en contra de la región más rica del mundo y más admirablemente dispuesta por la naturaleza para realizar los fenómenos más asombrosos en materia de comercio marítimo. Sin embargo, así ha sido; pero la ley de las reacciones, que es una ley universal, física y moral, ha venido a demostrar su imperio haciendo de Buenos Aires, precisamente, del Río de la Plata, con todo su admirable sistema de confluentes, el foco del futuro desarrollo de la navegación universal, quizá en forma insuperable en otras regiones de la tierra.

La autoridad nacional después de la Revolución, fué la que se preocupó de definir el comercio de cabotaje, y es el caso de citar el decreto que mencioné al principio en su parte más pertinente, para demostrar que ya la autoridad nacional en aquellos tiempos, entendía que el comercio de cabotaje era un comercio nacional reservado a los derechos de soberanía, y ese de-



creto que no es extenso, lleva la firma del Director Pueyrredón, que dividía el cabotaje en sus aceptaciones de mayor y menor, dice así: “Se entiende por el primero la navegación desde los cabos de Santa María y de San Antonio, al interior del Río de la Plata en todos sus canales, riachos, ensenadas y puertos de norte y sur. Banda Oriental y Occidental hasta los confines de la Provincia del Paraguay, concediéndose este giro a los americanos, extranjeros con carta de ciudadanía, conforme a la ley, y españoles europeos domiciliados en el país por más de diez años, con familia americana; y el segundo, se entiende por la carga y descarga de los buques de ultramar que arribe a este puerto o al de la Ensenada de Barragán, la que deberá ejecutarse exclusivamente por los hijos del país con domicilio o sin él, y de ningún modo por extranjeros ni por españoles europeos, en clase de patrones ni en buques de la propiedad de algunos de éstos, debiendo en todo caso unos y otros matricularse conforme a ordenanzas sobre lo que la Comandancia de matrículas queda encargada de celar escrupulosamente, siendo excluidos de toda gracia los que así lo verificaren”.

No se necesitan más citas para argumentar, cómo el pensamiento de la Revolución era en el sentido de estas ideas. Así es, como la Constitución del 53, que tiene además otro precedente



inmediato, recoge este ejemplo y lo incorpora a la Constitución, al proclamar, como lo hizo, la libertad más amplia de los ríos como homenaje a la civilización universal, pero dejando siempre, como lo dice en sus cláusulas, el derecho de la Nación para reglamentar esa libertad.

La República Argentina por su forma geográfica, es quizá el país que tiene un litoral fluvial más extenso; habrá muchos que tienen costas marítimas más dilatadas, pero nosotros tenemos todas las necesarias para desarrollar por ahora, y por los siglos, un comercio marítimo al que nadie puede poner límites. Luego, podemos desarrollar la marina mercante bajo todas sus fases; lo que podemos llamar grande y pequeño cabotaje marítimo y fluvial, y fomentar de esta manera, no solamente las relaciones de pueblo a pueblo, sino facilitar para el porvenir la intercomunicación de los territorios entre sí, que serán las futuras provincias, realizando de esta manera algunas cláusulas constitucionales cuyo sentido no alcanzamos con toda precisión porque las cosas o hechos a que se refieren no se han producido aún.

Me parece que con esta ley preparamos, desde luego, el desarrollo de aquellos territorios: de manera que, cuando entren a desenvolverse en forma más abundante, en recursos y en hom-



bres, encuentren el molde hecho en el cual han de encauzar su vitalidad futura.

Desde el año 1828 hasta 1851 y 57, como hemos visto por la Convención fluvial con el Brasil, se ha venido hablando y prometiendo a las naciones extranjeras la libertad de navegación de nuestros ríos interiores; pero es interesante conocer todas las excepciones que se encuentran a cada paso en los registros y documentos, calculadas para dejar a salvo el derecho de soberanía nacional.

Así sucedió en el tratado con Inglaterra del año 25, quedándole a ésta todos los privilegios que recíprocamente a su vez concedía al Río de la Plata para la navegación de los ríos argentinos y viceversa, reconoce la exclusividad del cabotaje menor; es decir, de la navegación menor a ciento veinte toneladas, puesto que éstas quedan fuera de toda reglamentación; y aún la anterior, como hemos visto, sujeta a las condiciones de reciprocidad, lo que quiere decir, reconocimiento de la soberanía respectiva.

En los tratados de los años 49 y 50 con la misma Inglaterra y Francia, que pusieron término al célebre bloqueo e intervención de estas dos naciones, en la época de Rosas, se habla también de la libertad de navegación exterior del Río de la Plata, del Río Uruguay y del Paraná, declarándose en ellos, por parte de las dos nacio-



nes, al Río Paraná, río exclusión de la navegación argentina, y al Río Uruguay en común con el Estado Oriental.

El proyecto actual reconoce la reciprocidad, como no puede menos de hacerlo, facilitando de esta manera la realización de la navegación en común, que es otro de los problemas que todavía el país no ha entendido bien, a pesar de que en estos últimos tiempos se ha hablado tanto de esta utilización común de ciertos ríos de la región vecina.

Los tratados del año 53, que son contemporáneos, casi hermanos de nacimiento de la Constitución, puesto que se aprobaron simultáneamente y por la misma autoridad, no hacen sino ratificar plenamente el texto de la Constitución que había sido proclamada el 1º de Mayo. Estos tratados suscritos por Estados Unidos, Inglaterra y Francia, proclaman los mismos principios, y los convencionales que los discutieron en el Congreso de Santa Fe, dejaron constancia de que ellos no hacían más que ratificar, confirmar las declaraciones de los artículos pertinentes de la Constitución. Luego son la misma cosa, y unos interpretan a los otros.

Ya he citado la Convención Fluvial con el Brasil, que a este respecto es la realización literal de las reservas a que vengo refiriéndome, co-



mo derecho de la Nación para legislar en forma exclusiva para su bandera el cabotaje.

El argumento constitucional de que el Código fundamental del país garantiza a todas las banderas la libre navegación y, por consiguiente, excluiría la posibilidad de la legislación exclusiva a favor de cabotaje nacional, se contestaría con la Constitución misma.

La historia desde luego demuestra el espíritu que a la Constitución trajeron las generaciones anteriores para formar este código, y él es el que expresa el decreto del año 16; y de la Constitución se desprende el primer tratado subscrito después de su sanción, que es la convención fluvial cuyos términos expreso he leído a la Cámara, en el que se ve con toda claridad que hace distinción entre comercio internacional y comercio de cabotaje.

Hay diversos artículos de la Constitución que reglan esta materia en distinta forma. Los artículos 11 y 12 legislan realmente sobre comercio interior, y ellos no afectan en nada los derechos concedidos a la navegación internacional, o sea las franquicias universales en ríos navegables. Hablan sólo, como decía, de comercio interior, declarando libre de todo impuesto el comercio de tránsito, y yendo a la práctica se comprenderá que este comercio es el mismo cabotaje a que se refiere el proyecto.



El inciso 9º del artículo 67 de la Constitución, que da al Congreso la facultad de reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, sujeta naturalmente a las condiciones del país y de las necesidades públicas, es el que da facultad confirmativa de la interpretación que hemos dado antes a este asunto.

Se dirá, señor Presidente, que la Constitución acuerda a todos los extranjeros la libertad de comerciar y navegar dentro del país. Efectivamente, así es; pero, lo que podía citarse como un argumento en contra resulta un argumento en favor de nuestra tesis, porque la Constitución distingue claramente, así como la práctica de comercio marítimo, entre lo que es bandera y lo que es individuo. La Constitución autoriza a todos los extranjeros a negociar, a comerciar, a navegar en el país y aún, como dice el artículo 20, que se refiere expresamente a los extranjeros, a “navegar los ríos y costas”. ¿Pero quiere decir esto que la Constitución acuerda este privilegio a todas las banderas?

Lo acuerda a los individuos, puesto que se trata del capítulo de derechos y garantías personales a los habitantes del país sobre el que la Constitución ha querido especializar, poniendo un artículo en favor de los extranjeros, pero nada más que a ellos.

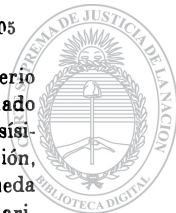
¿Se puede decir que porque los extranjeros



residentes en el país, puedan comerciar, entrar y salir del territorio y navegar las costas, sea también ésta una concesión hecha a las banderas extranjeras? De ninguna manera, y esta teoría es conocida en la práctica universal.

Nada prohíbe a los extranjeros acogerse a los beneficios de la ley y matricular sus embarcaciones de todas clases en la bandera nacional y ejercer la industria garantida a todos los habitantes del país.

Por otra parte, esta cuestión se rige, según la interpretación común de todos los autores americanos, por lo que se llama la cláusula comercial de la Constitución: el inciso 12 del artículo 67 que encomienda al Congreso la legislación del comercio marítimo y terrestre internacional y de las provincias entre sí. Los norteamericanos, en más de un siglo de jurisprudencia, han establecido que esta cláusula comprende todos los medios de comunicación referentes a todo comercio, por tierra, ferrocarril o cualquier otro medio de transporte, de cualquiera magnitud y distancia; y en lo sucesivo tendrá que incluirse también los medios aéreos, desde que el telégrafo sin hilos es incluido por implicancia en esta misma cláusula, y las comunicaciones radiográficas y aéreas tendrán que amoldarse a ellas, en virtud de ese principio extensivo de interpretación de la jurisprudencia americana.



Yo no he encontrado ningún fundamento serio en las observaciones formuladas; he estudiado con detenimiento extraordinario y minuciosísimo cada uno de los rincones de la Constitución, y no he encontrado ninguna duda que pueda detenerme a meditar; sino la más grande claridad abonada por la experiencia de todo el mundo civilizado, que distingue esta franquicia y esta doble forma del comercio marítimo, y asegura la plena libertad de los ríos interiores para la navegación internacional sujeta a los reglamentos de policía y seguridad que las autoridades crean conveniente establecer; y estos reglamentos, como lo dicen todos los tratados y leyes pueden designar el puerto o los puertos de entrada y salida; y este es un principio económico de la más alta importancia y un secreto de la prosperidad regional de muchas grandes naciones.

Si no tuviera la Nación la facultad de designar esos puertos para fomentar en ellos la importación y la exportación, no podría legislar sobre su territorio ni encauzar las corrientes económicas de que ha de surgir la grandeza futura. Si no pudiera fomentar esos puertos, sería desconocerle la facultad que tiene toda Nación de velar por su comercio, dictar su legislación aduanera, proveer a la seguridad y defensa propias, y encauzar las corrientes inmigratorias para



desarrollar una región del país, como ha hecho Chile con Punta Arenas, y como hemos hecho nosotros con algunos puertos que hemos declarado francos, localizando la legislación en determinados puntos donde la corriente vital tiende a magnificarse y a desarrollarse en condiciones mejores.

En esto consiste la discreción y la sabiduría del legislador para que, explorando las condiciones de vida de los territorios, sepa elegir el punto donde se ha de producir esta concentración. La Constitución regla la libertad de circulación interior de los efectos de comercio e industrias por las aduanas interiores, y crea implícitamente un sistema de transportes locales que queda fuera del alcance de la legislación internacional; y éste es el cabotaje de que hablaba el decreto del año 16. La Constitución reconoce y garantiza a las naciones extranjeras la libertad de navegación y comercio y especialmente a los extranjeros para navegar los ríos y costas, pero dudo que pueda deducirse de ahí que los extranjeros tengan el derecho de aprovechar esta franquicia en el sentido de representar la marina de su país, en el sentido de la bandera, que son representantes de la soberanía extranjera y de la soberanía nacional del país que la autorizó, porque es muy distinto ejercer un derecho personal de navegar y comerciar que garantiza la

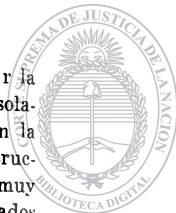


Constitución, a venir cubierto con la bandera oficial de su país. Esto es ya dar a la soberanía extranjera el derecho de ejercer su imperio en el territorio nacional. Luego no puede aceptarse la identidad de los dos principios, y para la sutileza con que siempre se discuten estas cosas, y que los intereses comerciales aguzan, es bueno dejar constancia de esta interpretación, que a mi juicio es terminante, de que la franquicia constitucional se refiere a los individuos y no a las banderas.

Por lo que se refiere a la economía general del proyecto, ella puede verse fácilmente. El proyecto crea la marina mercante por el establecimiento del cabotaje reservado a la bandera nacional; por la construcción de buques en los astilleros del país, por medio de las primas que dispone el artículo 3º del proyecto, y por las facilidades aduaneras que se conceden al comercio nacional por el artículo 5º.

Se definen de los derechos de la soberanía de la nación, respecto de esta rama que se había descuidado por tanto tiempo, y prerrogativas que otros países han cuidado con un celo extraordinario, por cierto, muy distinto del que nosotros acostumbramos poner en las cosas que más atañen a nuestra nacionalidad.

En cuanto a las primas, ellas significan una protección con marcado propósito; una declara-



ción categórica de que se propone la ley crear la verdadera marina mercante argentina, no solamente por la reglamentación del cabotaje en la forma que lo hace, sino procurando la construcción de embarcaciones en el país; lo cual es muy común en la legislación universal, en los tratados y en todas las disposiciones reglamentarias vigentes, de hacer extensivo el privilegio de la bandera a las embarcaciones construídas en el país.

Nuestro Código de comercio ha consignado también ciertos privilegios fundados en el origen de las embarcaciones.

En cuanto a la penalidad que el proyecto establece para afirmar el principio de la soberanía, él impone la única pena que existe en las legislaciones similares y es la que se deriva de la naturaleza del hecho.

No se trata aquí de un comiso en el sentido aduanero, puesto que esta es una indemnización que paga el infractor, sino una falta de orden público; una violación de la soberanía, y esto no se divide ni avalúa; por eso, cuando alguno observa que tal vez la pena es superior a la falta, no tiene en cuenta la naturaleza de la falta.

El que viola, por ejemplo, una disposición aduanera relativa a la frontera, como un caso de contrabando, admite perfectamente el comiso, y ¿por qué no ha de admitir, si viola una ley superior, como es una ley que legisla los derechos



de soberanía del país? El que viola la soberanía del país, no puede aforarla en dinero, a tanto el grado de la violación: esto es casi irrealizable. De manera que, entonces, el comiso total de la embarcación equivale, en la vida civil, al arresto, a la prisión, al secuestro de la persona que falta, como un castigo, como una sanción del hecho delictuoso.

Luego, por otra parte, esta ley no es reglamentaria; es una ley genérica que tiene que caer, como todas las leyes que dicta el Congreso, bajo la interpretación de los tribunales. Existen leyes comunes, leyes parciales que reglamentan la aplicación de estos principios a los casos concretos, y éste será el momento en que el juez, el tribunal competente, examine la naturaleza de la falta, gradúe su intensidad y defina las responsabilidades; pero esta ley no puede entrar a fraccionar un hecho que, ante todo, es indivisible; no se puede dividir un buque; y la prueba está en que el principio de la indivisibilidad de la embarcación es el que rige en la ley comercial para las responsabilidades consiguientes en los diversos casos en que caen bajo la sanción penal.

En suma, señor Presidente, yo no encuentro mayores observaciones dignas de tomarse en cuenta y de motivar una explicación, ni de entrar en consideraciones de orden jurídico, que son siempre un poco extrañas a las habituales



deliberaciones de la Cámara. Yo no quiero pesar más sobre su paciencia y concluiré diciendo, que creo que con esta ley se cumple la Constitución en uno de los puntos más esenciales de la vida del país. Pagamos una deuda histórica, de una importancia inmensa, correspondiendo a un voto de las generaciones anteriores, que siempre han buscado, como hemos visto en leyes y tratados, la formación de estos nuevos medios de acción de la vida nacional; y creo que hacen un gran bien a la patria los que han formulado este proyecto, los que lo han defendido y las cámaras que lo sancionaron, porque abren una fuente fecundísima de grandeza futura para el país.

PROPIEDAD LITERARIA Y ARTISTICA





PROPIEDAD LITERARIA Y ARTISTICA (1)

(LEY 7092)

Sesión del Senado de la Nación, de 14 de Septiembre
de 1910



Sr. González—Pido la Palabra.

Cuando se dió cuenta del proyecto de ley de los diputados señores Carlés, venido en revisión, que legisla sobre la propiedad intelectual, llamada comunmente literaria y artística, no quise en esa ocasión hacer la indicación de que la Cámara le prestara una atención preferente, porque comprendía que, tratándose de una ley de principios y de doce artículos, necesitaba disponer de un tiempo razonable para tratarla con más meditación.

Pero, ahora he de manifestar a la Cámara la urgencia que existe para que esta ley sea sancionada cuanto antes. Esas razones de urgencia son de dos orígenes.

En Europa, particularmente en Francia, se ha promovido últimamente un movimiento de instancia a la República Argentina respecto a la sanción de esta ley. Un comité, formado por los primeros intelectuales franceses, bajo la pre-

(1) Véase el texto de la ley en el Apéndice Documental.



sidencia del célebre historiador y político Hantaux, ha hecho gestiones ante la legación argentina en París, aduciendo razones de esas que difícilmente se postergan, a fin de que se dicte una ley que reconozca los derechos de los autores franceses.

Esta instancia ha tenido aquí su repercusión con motivo de la visita de uno de los hombres más eminentes de Francia y de la Europa contemporánea, monsieur Clemenceau, que, por ese raro privilegio que ha correspondido a nuestro país en este año, ha podido contarlo entre sus conferenciantes, honor insigne que pocos pueblos de nuestra edad histórica pueden ostentar. Por medio de este ilustre personaje se ha hecho presente aquí en los círculos tanto sociales como intelectuales, este mismo sentimiento que procede de la alta cultura europea, que, como nadie ignora, tiene en Francia su centro, su foco de acción más irradiante.

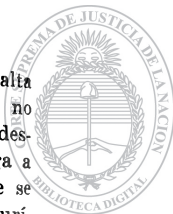
Algunos ministros plenipotenciarios argentinos en Francia, y recordaré en este momento entre aquellos la memoria del malogrado literato y hombre público doctor Miguel Cané, se habían hecho algo como leaders de esta idea en nuestro país, y en todas las ocasiones procuraban que esta ley llegase a tener sanción.

Las tentativas no han dado resultado, me atrevo a creer que por razón de pretender hacer de-



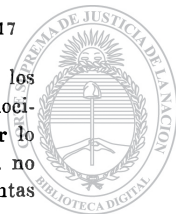
masiada legislación. Todos los que han presentado proyectos, han llevado esta idea de dictar una legislación completa, minuciosa, detallada; siendo así que, tratándose de simple afianzamiento de un derecho consagrado por la Constitución, no se necesitaba tanta minuciosidad. Entonces lo que había era la necesidad de sentar uno que otro principio fundamental, de aquellos que no pueden los jueces y tribunales reemplazar con su propio criterio. La propiedad literaria está reconocida por la Constitución, pero el Código Civil no ha incorporado esta legislación entre la enorme cantidad de cosas que legisla, y adhiriendo a la idea romana, sólo se ocupa de la materia en que la obra literaria y artística está consignada, pero no de la obra en sí misma, cosa que por cierto es algo muy distinto.

Entonces, no habiendo ley ninguna que defina este derecho y reglamente la manera de hacerlo efectivo en la práctica, como lo establece la Constitución, los tribunales han tenido en todo caso que acudir a esa especie de legislación virtual que se llama la jurisprudencia, interpretando directamente, o por principios similares de otras leyes del país y del extranjero, las prescripciones de la Constitución tratando de asegurar en cada caso ocurrente los derechos que se derivan de esta declaración constitucional en



favor de los autores; pero en vista de esta falta de legislación, la situación de los autores, no tan solo extranjeros, sino nacionales, es muy desventajosa, y respecto de los extranjeros llega a algo más que a una desventaja, a algo que se debe calificar de una verdadera iniquidad jurídica; porque, si nosotros no tenemos ningún inconveniente en reconocer como un delito la sustracción del dinero que un extranjero lleva en su bolsillo, o la detentación de su propiedad territorial y de cualquier otra naturaleza, aunque sea extranjero y aunque él no esté sometido a las leyes de nuestro país ¿por qué no hemos de reconocer igualmente inícuo, igualmente delictuosa la apropiación ilegal del fruto de su trabajo mental, que es tan legítimo, tan propio y tan consustancial con la personalidad del que lo produce?

Y nosotros, que hemos proclamado en nuestra Constitución los principios más humanitarios, más extensos y más completos ¿por qué no hemos de reconocer igualmente el producto del trabajo del extranjero en el dominio mental, cuando lo reconocemos en el dominio de las cosas? Entonces, se trata de una verdadera deficiencia, de una deuda de civilización y de cultura que la República ha contraído con la Europa, con todo el mundo civilizado; y lo que es más anómalo todavía, es que la República Ar-



gentina, que se ha subscripto a casi todos los congresos internacionales, en que se ha reconocido la propiedad intelectual, reconociendo por lo tanto su principio en todos los demás países, no lo reconoce en el propio. Esta es una de tantas antiguallas, si se me permite la expresión, que se van perpetuando en nuestra legislación por falta de oportunidad para estudiar el asunto y dedicarle la atención que preferentemente reclama. Evidentemente que en esto, como en muchas cosas cuya evolución no se percibe fácilmente, un falso criterio patriótico o nacionalista ha inducido a creer que era algo muy conveniente esto de no reconocer a los extranjeros sus derechos de autores, porque importaba dar facilidad al país, de incorporarse el fruto de civilizaciones extrañas y así enriquecer el patrimonio propio, que es tan escaso; pero, en realidad, ésta es, como digo, una verdadera antigualla; viene a ser, además, un atentado a la civilización, porque el fruto del trabajo intelectual, repito, es una propiedad creada por el esfuerzo mental del hombre, como es también un objeto de derecho incorporado a la legislación práctica, el artefacto o el instrumento que el obrero técnico crea en el ejercicio ordinario de su profesión manual; y, así como el escritor hace un libro, crea una propiedad suya, que es su patrimonio, el obrero que trabaja en su taller, científicamente dirigi-



do con las reglas del arte, puede llegar a perfeccionar o a descubrir un accesorio de esa profesión manual, y así constituir sobre él su propiedad. Esto está reconocido ya por la legislación contemporánea; de donde resulta esto, que llamo anomalía, el que la República pueda aprovecharse del trabajo ajeno, lo cual, en la comunidad de las naciones, importa lo que en la comunidad de los individuos se llama un robo, es decir, aprovecharse, en beneficio propio, del trabajo de otros sin remunerarlo.

Esto es en el dominio de la alta filosofía jurídica una verdadera violación de la propiedad, y ningún pueblo, o ningún individuo, tiene derecho a enriquecerse a expensas de otro, y esto es lo que ocurre con estos pretendidos principios nacionalistas y patrióticos, de que los pueblos deben aprovecharse sin remuneración de toda la producción intelectual de los otros, mientras no existan tratados internacionales, que ofrezcan la debida reciprocidad. Pero es que los tratados internacionales no pueden hacer lo que la esencia del derecho no permite, y es convertir el criterio jurídico de una cosa, en otra distinta. Un tratado internacional no puede habilitar a un pueblo a aprovecharse del trabajo ajeno en beneficio propio, y es esto lo que la ley contiene, es el reconocimiento expreso de la propiedad creada en el país y fuera de él, y sino con una



amplitud tan grande, como los autores del proyecto lo expresaron, el despacho, que ha llegado a la consideración del Senado, concilia un poco con esta tendencia exclusiva del nacionalismo hasta donde es tolerable, y en la práctica, viene a resolver lo mismo, porque reconoce el principio, de que las obras extranjeras para ser reconocidas en el país, deben pertenecer a países que hayan reconocido los congresos internacionales donde esta propiedad haya sido sancionada y acordada por todas las naciones, y también las que hayan firmado contratos con nuestro país.

Como, en realidad, casi no hay una sola nación civilizada que no tome parte en algunas de las uniones literarias que existen en Berna y París de 1886 y 1896, en Dresden en 1895, en Suecia y Noruega, en Londres en 1886, para el Imperio Británico, en Estados Unidos, por la ley Chase de 1891 y la de Montevideo de 1889, la humanidad ha venido a realizar en la práctica lo que las legislaciones parciales no han hecho aún, y es uniformar el derecho. La nuestra está en retardo y no ha dado la ley-interna que debía sancionar para incorporarse al dominio de la legislación universal.

No quisiera entretener más tiempo al Senado con estas consideraciones, que me llevarían muy

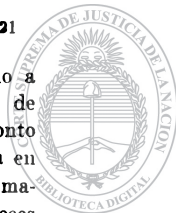


lejos, y me limitaré solamente a la razón de urgencia que antes decía.

Entre nosotros, ocurre algo semejante e igualmente inicuo, a lo que pasa con el extranjero. Es bien sabido que, del punto de vista artístico o literario, la gradación de la obra intelectual es tan extensa, que lo mismo puede ser obra de arte perfecta una pantomima que un poema épico; y, según tengo entendido, en los tiempos de la gran Grecia, la pantomima llegaba hasta presentar los caracteres de un arte perfecto, y alguien sugirió también la duda, o la idea de que acaso la pantomima sea el arte más perfecto, el arte representativo más completo, porque ella consiste en hacer sentir al auditorio o espectador con gestos, con ademanes y acciones, es decir sin palabras las mismas impresiones que el músico consigue con sus acordes y el poeta con sus estrofas.

La ley toma en cuenta la creación de la obra de arte literaria del punto de vista pecuniario, y en ese sentido es tan digna de respeto la pequeña comedia, la zarzuela, los pasillos cómicos, como la gran tragedia.

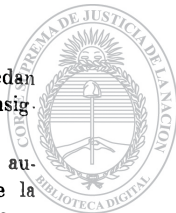
Entre nosotros, por suerte, hace cosa de quince años, si no estoy trascordado, que ha comenzado un movimiento fecundo de creación literaria. Especialmente en el género teatral, la invasión, no merece otro nombre, de lo que se llama



género chico en el teatro español, ha venido a dar la forma al pensamiento teatral inicial de nuestras obras literarias; ha tomado de pronto esa forma y la han reemplazado con ventaja en muchos casos nuestros propios autores. De manera que vemos así los espectáculos muchas veces interesantísimos de obras de verdadero mérito literario en el teatro, en donde nuestros caracteres nacionales, en personas, en paisajes y en costumbres, se presentan con su natural propiedad emocionante, tanto más cuanto que se trata de cosas propias.

Este movimiento teatral, que no en la esencia sino en la forma, ha sido un tanto imitado de aquel decaído género español, constituye un verdadero surgimiento intelectual, representado por numerosas obras literarias que necesitan la protección de una ley que no existe. Por más que se dice que el Código Civil lo comprende todo, no es tan exacta esta afirmación, pues él no contiene el principio de la propiedad literaria ni menos el contrato de edición, reproducción o representación de la obra de arte o literaria, principio ya consignado en muchos códigos modernos, como en el muy interesante de Méjico, que he tenido oportunidad de leer hace poco.

Los que dicen que el Código Civil lo contiene todo, cometen error de hecho, de derecho y de verdad, porque afirman lo que no es exacto, co-



mo no es justo suponer que los jueces puedan fallar interpretando sobre principios no consignados en ninguna ley.

Entonces, pues, señor Presidente, nuestros autores nacionales necesitan la protección de la propia ley nacional, para que la puedan hacer valer en sus contratos de edición, de representación y de reproducción de sus propias obras, y para que la ley argentina ofrezca a nuestros conciudadanos que se dedican a esta nobilísima labor, las garantías que ya les acuerdan las leyes generales de otros países, y los liberten de la tiranía despótica y usuraria de los empresarios, que les imponen la ley de la necesidad, que es a la que se someten tanto los autores teatrales como los de libros, pues es sabido de los que me escuchan que los autores en este país no sólo no cuentan con un mercado suficiente para sus obras, sino que hasta es una empresa de romanos conseguir editor para que salgan a luz.

De tal manera han impuesto la ley los editores, que se da la situación anómala de que un autor le ruegue al editor que le imprima la obra, cuando debiera ser todo lo contrario. Pero esto proviene de la rutina de nuestro país, que ha hecho que nuestras cosas se inviertan; que una situación aparentemente normal sea la más atrabiliaria de todas. Entonces, para no referirme tanto a la cuestión de fondo, creo que debe-



mos responder a este movimiento de simpatía que se ha producido en Europa en la forma intelectual más intensa hacia nuestro país, e igualmente simpática a todos los núcleos intelectuales, apresurándonos a ofrecerles esta ley, que vendría a ser la primera de la serie que se hará en lo sucesivo, modificando, mejorando y perfeccionando este mecanismo legal, puesto que yo no soy de los que piensan que esta ley va a ser perfecta — ninguna lo es — pero después de haberla estudiado perfectamente y con mucho conocimiento de causa, puedo afirmar que esta ley es buena, es perfectamente aceptable: está colocada, como diríamos, a la vanguardia de la legislación, y, aunque algunos de sus artículos puedan ser reformados posteriormente, no creo que debemos sacrificar las grandes consideraciones de oportunidad y de urgencia que tiene en estos momentos, por pequeños detalles que puedan ser después motivo de modificaciones.

Por eso, yo, en este orden de ideas, y respondiendo a este sentimiento de verdadero e intenso patriotismo, que así entiendo hacer obra de civilización y de verdadera cultura, me permito hacer esta indicación, de que si la Comisión, de cuya ilustración no podemos dudar, pues tiene dadas buenas pruebas de ello en esta Cámara, no lo hubiese despachado en esta semana o dentro de tres días, pudiera la Cámara tratarlo

directamente con el concurso de los mismos miembros de la Comisión, o, si se me hace el honor de escucharme, yo puedo ofrecer a la Cámara todas las informaciones y contestar las dudas que los señores senadores puedan abrigar, dado el estudio que he hecho de la ley, y haré en lo sucesivo con más intensidad. Lo que creo es que la Cámara debe votar este proyecto como cuestión de urgencia y a ese efecto hago moción para que se designe un día de esta misma semana.



PARTE CUARTA
PREGUNTAS Y RESPUESTAS





**VALIDEZ DE UNA LEY DE CONCESION
DE UN BANCO HIPOTECARIO PRIVADO**





VALIDEZ DE UNA LEY DE CONCESION DE
UN BANCO HIPOTECARIO PRIVADO
(Capital Federal, 1912)

Buenos Aires, Diciembre 6 de 1912.



Señores Calvet y Cía.

Muy señores nuestros :

De acuerdo con la manifestación que hice a Vds. verbalmente en nuestras conversaciones últimas, acerca de las reformas de los Estatutos del Banco Hipotecario de la Capital, que estudié y cuyas observaciones tuve oportunidad de transmitirles consignadas por escrito, les dirijo la presente para acentuar y aclarar algunos puntos tratados o insinuados entonces, y que creo de la mayor importancia para el desarrollo de este negocio.

I. *Existencia y personería de la Sociedad.*— Cuando por primera vez se me consultó sobre este asunto respecto a la reconstitución de la Sociedad Anónima Banco Hipotecario de la Capital, tuve oportunidad de advertir la conveniencia de acelerar la realización de los actos que condujesen a ponerla dentro de las condiciones necesarias para poder reabrir sus operaciones y



dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por la ley de concesión. Me he fundado para ello en los frecuentes cambios que la legislación argentina sufre en esta y otras materias, y en el peligro de que algunos de ellos pudieran afectar a los derechos e integridad jurídica de la Sociedad.

Fué entonces mi parecer, y lo es todavía, que esta podía reconstituirse y reabrir sus operaciones en las condiciones de aquella ley y de las establecidas en las leyes comunes de la República, porque la liquidación voluntaria y al solo efecto de su reorganización en que aquella había entrado, no podía considerarse un hecho que extinguiese la persona creada por la ley especial, hallándose dentro del período por ella fijado para su duración, y cuando no se hubiese puesto en estado de liquidación forzosa, y porque es un derecho común inherente a toda persona jurídica, no hallándose limitado por ninguna ley particular, entrar en negociaciones privadas con sus asociados, acreedores y terceros, con el fin de consolidar, corregir, mejorar o transformar sus operaciones, siempre que con ello no se desnaturalice su carácter fundamental.

No existiendo pues ninguna ley común ni especial que prohiba la reorganización de una Sociedad anónima, aunque para ello hubiera creído necesario valerse del medio transitorio de una



liquidación voluntaria del primer núcleo de capital-acciones, la del Banco Hipotecario de la Capital ha podido en todo tiempo, como lo ha hecho, dar todos los pasos conducentes a regularizar sus negocios y colocarse en las condiciones que la ley de concesión y el Código de Comercio le prescriben.

Que este período de reorganización, mediante liquidación transitoria, sea largo o corto, nada significa, pues lo esencial es que no haya derecho de terceros, de socios, ni de Estado, perjudicados, y que la continuidad en la existencia de la persona jurídica no sea interrumpida. Entiendo pues que la Sociedad Anónima Banco Hipotecario de la Capital no ha dejado de existir en ningún momento a los fines de la ley de su creación y de los permanentes en el Código de Comercio, no obstante algunos actos aparentes, como la renovación de su personal directivo y su reorganización, a fin de crear otra administración bajo la misma forma anónima que prescribe la ley de 1888. El tiempo transcurrido entre la disolución de la primera parte y la formación de la segunda administración, no puede considerarse como una solución de continuidad, sino como uno de los tantos incidentes transitorios en la evolución de la reforma y su construcción.

II. Por otra parte, el mismo Poder Ejecutivo en su decreto de organización de la Inspección



ción General de Justicia de 17 de Noviembre de 1908 dictado, como se ve, un año después que tuve el honor de emitir mi primera opinión sobre estas materias, contiene disposiciones que presuponen el derecho de las sociedades anónimas para reconstituirse, y tal es el artículo 16 que dice “*Las sociedades en estado de liquidación no podrán reconstituirse, fusionarse o transformarse, mientras no esté definitivamente partida la masa social, de acuerdo con las prescripciones legales y no se tenga el consentimiento unánime de todos los socios*”.

Sin referirse a la discutibilidad de alguna cláusula de este artículo, del punto de vista de su relación con los Códigos Civil y Comercial y las facultades del Poder Ejecutivo, es indudable que él habla sólo de liquidaciones forzosas por pérdidas del 50 o/o (art. 369) del capital, o de liquidaciones voluntarias definitivas.

1º Porque un decreto del Poder Ejecutivo, no puede modificar la substancia de la legislación civil que crea y rige las personas jurídicas.

2º Porque una liquidación voluntaria puede ser un medio de regularizar y transformar los negocios de una sociedad próspera, y siendo transitoria, o por efecto de operaciones felices durante o por causa de la liquidación misma, — se entiende por el voto de sus socios — ningún precepto legal se opone a que ella vuelva a funcio-



nar en la plenitud de su capacidad; lo mismo que a una persona real, que se enferma o que se pone a régimen curativo, nadie puede impedirle volver a ejercer por sí misma todos los actos inherentes; en uno como en otro caso, la persona civil no ha desaparecido durante la liquidación o enfermedad transitorias, por mas que ni una ni otra hubieran podido realizar todos los actos de la vida ordinaria.

3º Porque el artículo 43 que dice: “Le será también retirada la personería *a toda sociedad que entre o deba entrar en estado de liquidación*, o cuya disolución sea sancionada por la asamblea o declarada por las leyes” — se hallaría en abierta contradicción con el anteriormente citado, el cual supone la “reconstitución” de las sociedades en liquidación, y este período no se halla determinado a plazo fijo.

En todo caso, a este respecto, como todos los inspectores asisten a todos los actos deliberativos de las sociedades, la inspección viene a ser en cierto modo, partícipe de la persona misma, y por tanto, no puede decirse que esta haya desaparecido durante la liquidación, lo que por otra parte, tampoco el Código de Comercio lo establece, como es notorio. Al tenor de este artículo 43, aparece que las sociedades en liquidación que se reconstruyen deben ir nuevamente a presentar sus estatutos a la aprobación del Poder Eje-



cutivo, lo que no en todos los casos podría hallarse en conformidad con las leyes comunes. En el caso de la sociedad Banco Hipotecario de la Capital, — no habiendo desaparecido ella en ningún momento, — a pesar del largo período de su reorganización no creo que le corresponda solicitar un nuevo reconocimiento de su personería jurídica, sino presentarse pidiendo la aprobación de las reformas proyectadas en sus Estatutos, dentro de la ley orgánica de 1888, como un acto ordinario, previsto por las leyes y el decreto mismo del 17 de noviembre de 1908, artículo 47 y 43.

III. Por lo que se refiere a la institución de la Inspección General de Justicia, en relación con las sociedades anónimas, tuve ocasión de anticiparles a Vds. mi juicio, en el sentido de que, si bien ella se encuentra comprendida en alguna parte y medida, dentro de las prescripciones del Código Civil y del de Comercio, y se deriva en cierta extensión del deber general que incumbe al Poder Ejecutivo de velar porque las leyes de la Nación sean debidamente cumplidas, y por la inspección que crea deber practicar por medio de sus múltiples agentes, ha sido reglamentada con exceso por el citado decreto del 17 de Noviembre de 1908, en el cual ha restringido la libertad de acción de las asociaciones más allá de lo que la ley civil y comercial prescriben, y



en el sentido de arrogarse atribuciones que pertenecen a la justicia ordinaria, única que puede intervenir, a petición de parte, en el régimen interior o en los actos externos de las mismas que deban o puedan tener efecto respecto de terceros.

Es esta una cuestión fundamental de orden público que estoy dispuesto a promover en otro terreno más adecuado, con el fin de procurar la sanción de una ley que fije límites y formas justas a la acción de la inspección de sociedades reconocidas por el Estado en calidad de personas jurídicas, dentro de la constitución y los Códigos Civil y de Comercio.

En cuanto a la Sociedad Banco Hipotecario de la Capital, de que aquí se trata, en el asunto de la reforma de los Estatutos, como en cualquier otro que le concierna, llegado el caso de que la Inspección le exigiese realizar actos que puedan considerarse extralimitaciones de autoridad, o pretendiese desconocerle derechos contenidos en la ley común Civil y Comercial, es a la justicia ordinaria y no a la autoridad administrativa a la cual debe recurrir para establecer la situación legal, si bien creo conveniente, como en todo negocio de Estado, usar antes, de todos los medios de conciliación e inteligencia que la prudencia bien entendida aconseja, hasta el límite



de lo que, siendo de naturaleza jurídica indeclinable, no puede ser cedido.

No es nueva esta observación, pues ya en diversos juicios los tribunales han hecho oír su voz en este sentido, y aún entiendo en relación con la misma sociedad que Vds. tan dignamente representan, y sólo falta un caso judicial que obligue a un reconocimiento más decisivo de la jurisprudencia.

Si esta carta ha de ser transmitida a sus comitentes de Europa, tengo interés en que sea conocida de ellos mi opinión, en el sentido de que las leyes comunes argentinas contienen todas las garantías de la legislación europea en favor de las sociedades anónimas, y que ellas ponen sus actos constitutivos y sus actos de gestión ordinaria, bajo la salvaguardia de los tribunales de justicia, ordinaria o federales, según la nacionalidad o el domicilio de las mismas, los cuales, en todo momento, pueden dictar la resolución que importe restablecer cualquiera perturbación, o reparar todo perjuicio que pudiese provenir de actos administrativos, abusivos o irreflexivos.

Es justo advertir, sin embargo, que el mismo Poder Ejecutivo, en el artículo 3º del Decreto del 17 de Noviembre de 1908, reconoce la preeminencia de la ley en estas materias, cuando dice: “*Esta repartición, y hasta tanto se dicten*

las leyes que determinen la extensión de sus tribunales, servirá, etc."

Luego pues, el Poder Ejecutivo anticipa que, careciendo de sanción legal, la ingerencia de la Inspección de Justicia en la vida de las sociedades anónimas, los actos que en consecuencia ejecuta, se hallan marcados con el sello de la duda o de una relativa validez que sólo podría fijar con precisión la ley, o en su defecto, una sentencia judicial, en su caso.

IV. Con respecto a los puntos que han sido objeto de la reforma proyectada en los estatutos de la sociedad Banco Hipotecario de la Capital, deseo confirmar por escrito lo que dije a Vds. de palabra, y he consignado en forma de breves notas en los cuadernos que Vds. tuvieron a bien poner en mis manos, esto es, en particular sobre la nacionalidad de la sociedad y sobre la forma de constitución, residencia y funcionamiento de su comité directivo.

No debe olvidarse que esta sociedad ha sido creada por una ley de la Nación, la de 1888, la cual constituye su carta orgánica y fija otras condiciones esenciales a su personería: lo que importa decir que la sociedad que se forma para explotar la concesión del Banco Hipotecario, es una sociedad nacional, que debe residir y ejercer sus operaciones en y desde la capital de la Nación, sean cuales fueren las relaciones de cré-





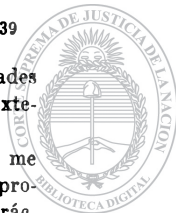
ditos u obligaciones que pudiera crear en el extranjero, en virtud de la libertad de transacción garantida a toda persona por las leyes comunes argentinas, y aunque el centro principal del levantamiento de su capital se halle en el extranjero.

Por esto existen dos derechos de que puede hacer uso de la sociedad :

1º Mantener su Directorio y circunscribir el manejo de sus operaciones exclusivas dentro del territorio de la capital, y obrar en el exterior por medio de representaciones legales, en relación con sus accionistas y demás personas que traten con ella ;

2º Manteniendo siempre su residencia en la capital, crear representaciones suyas propias, o de su Directorio, en el centro de residencia de sus principales accionistas o capitalistas del exterior, los cuales pueden considerarse y actuar como delegación de aquél, y como una legítima representación suya en territorio extranjero.

Para esto no hay inconveniente en que tales delegados sean miembros del Directorio central de Buenos Aires, y que estos constituyan en cualquier punto de una nación extranjera, comité o junta destinada a actuar en relación con el central ; porque así como nuestra ley de comercio reconoce a las sociedades constituídas en el extranjero el derecho de establecer agencias en la



República no puede desconocer a las sociedades nacionales el de establecer agencias en el exterior, con los mismos fines de los primeros.

A este fin responden las anotaciones que me permití hacer en el cuaderno de reformas, procurando que todas ellas respondiesen al carácter esencialmente nacional de la sociedad, no sólo en la constitución, sino en las formas de su funcionamiento. Estas por otra parte, no contrarían los propósitos financieros de los capitalistas, al desear crear un comité directivo en París; y al propio tiempo tienen la nueva ventaja de asegurar el goce de los beneficios acordados por la ley de 1888, a la sociedad que se constituyese en la capital de la Nación, y evitar la oposición que, por razones muy explicables en ese caso, suscitaría de parte de las autoridades argentinas encargadas de la inspección de las sociedades anónimas. Por este medio además, los accionistas de la República y de Europa tienen una doble ganancia y seguridad de sus intereses.

Dejando así expresado lo que me proponía manifestar a Vds. a propósito del proyecto de reformas estudiado, me es grato, como siempre, suscribirme de Vds. amigo y S. S.

J. V. González.



XXIV

**PENAS DISCIPLINARIAS IMPUESTAS POR
LOS TRIBUNALES SUPERIORES
DE PROVINCIA**





PENAS DISCIPLINARIAS IMPUESTAS POR LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE PROVINCIA

Buenos Aires, 30 de Junio de 1913



Mi distinguido amigo:

Contesto a su consulta respecto a la pena disciplinaria de suspensión por quince días dictada por la Corte de Justicia de esa Provincia, contra el juez del crimen doctor Oviedo, desde un punto de vista exclusivamente constitucional, pues no tengo a mano la ley orgánica de justicia ni el Código de procedimientos en lo criminal, y además el uno incluye al otro.

1º Leyendo con atención y correlacionados los artículos 66 inc. 2º, 67, 105, inc. 24, 173 y 185 inc. 9º, se ve que los jueces letrados sólo pueden ser juzgados y penados por medio del juicio político, “por mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones”, previo despojo de sus inmunidades por la Cámara de Diputados; que la cesación de la buena conducta se determina por la comprobación de faltas o delitos, y mientras no los cometa su inamovilidad está garantida por la Constitución.

2º La Legislatura al dictar la ley orgánica y establecer los tribunales inferiores a la Corte,



(arts. 105, inc. 24 y 170), ha sido investida con la facultad de distribuir la jurisdicción entre esos tribunales, y tanto por los principios consuetudinarios del "impeachment" incorporado a nuestro sistema político, como por lógica correlación, sólo la rama legislativa puede despojarlos definitiva o temporalmente de esa potestad de juzgar. La suspensión del juez en sus funciones es un despojo temporario de su jurisdicción que ningún tribunal fuera de la Cámara de Diputados y el Senado en su caso (arts. 66 y 75), pueden imponer, siendo explícito este último artículo al respecto.

3º Existe visible confusión e inconsecuencia en el auto de la Corte al declarar en su considerando 9º que el juez del crimen "ha incurrido en una *grave falta* en el desempeño de sus funciones, por lo cual debe ser corregido disciplinariamente", siendo que los artículos 66 y 185 inciso 9º hablan de delitos y faltas cometidas por los jueces — asimilando estos dos términos — y de la obligación de dar cuenta de ellos a la Cámara de Diputados "al objeto de la iniciación del juicio político". Luego, no puede haber para los jueces letrados pena alguna que importe interrupción ni solución de continuidad en el ejercicio de su función jurisdiccional, que no sea impuesta por las ramas legislativas. La inamovilidad prescripta por el artículo 173 queda al-



terada por una suspensión, que es una pena, y ningún tribunal puede imponer a los jueces sujetos a juicio político pena alguna sino por esta forma de proceso.

4º Es regla universal y continuamente admitida que la superintendencia judicial no comprende sino la faz administrativa y operativa de las funciones, pero nunca la suspensión ni despojo de la facultad de juzgar, atribuída a los jueces por la legislatura y puesta a cargo de esta su sanción penal, siendo atribución de la Corte en caso de faltas cometidas por los jueces, dar cuenta de ellas a la Cámara de Diputados a ese efecto (art. 185, inc. 9º). Por lo demás, el principio general se halla expresamente confirmado por el inciso 8º del mismo artículo cuando se refiere a “velar por el buen servicio de la administración de justicia, y el exacto cumplimiento de los deberes de sus empleados”. Los jueces letrados no son empleados de la Corte, sino miembros integrantes del Poder Judicial, y cuyas funciones dependen para su continuidad, existencia o ejercicio, del Poder Legislativo, en cuya virtud gozan de la misma *inmunidad* que los de la Corte, en virtud del grado de potestad soberana jurisdiccional de que están investidos.

5º La jurisprudencia de los altos tribunales federales ha sido constante en el sentido de esta



interpretación, como lo demuestran los casos: t. 1, p. 302; t. 2, p. 94; t. 8, p. 466; t. 38, p. 136 que habla de *faltas leves*; t. 65, p. 354; y véase la obra de Derecho Procesal del doctor S. de la Colina, N° 85 y 88, y la vista del doctor Eduardo Costa, en el t. 18, 2ª Serie, p. 398 y 399, en la cual se expone la doctrina constitucional federal; y lo define el artículo 11 de la ley federal 4055, la cual habla también de penas disciplinarias pero las define diciendo que “consistirán en prevenciones, apercibimientos o multas que no excedan de doscientos pesos”, disponiendo que “en caso de reincidencia y cuando el abuso, la falta o negligencia fuesen graves”, se ponga en conocimiento de la Cámara de Diputados, que fué lo que se hizo en el caso del ex-juez doctor Ponce y Gómez, y es el caso de la opinión del doctor Eduardo Costa, citada antes.

Créome excusado de entrar en mayores consideraciones de doctrina o jurisprudencia, porque el caso es clarísimo y ninguna vacilación ni sombra alguna de duda me lo hace necesario, y concluyo expresando mi parecer que la Corte, ante los textos pertinentes de la Constitución de la Provincia, ha debido limitarse a algunas de las penas disciplinarias que no importan suspensión de las funciones judiciales, o a dar cuenta

a la Cámara de Diputados de lo que ella califica de falta grave en el desempeño de las mismas.

Salúdalo con el afecto de siempre su amigo
y S. S.

J. V. González.

Sr. Dr. Tomás A. Vergara.





**LA CIUDADANIA DE LOS INTENDENTES
MUNICIPALES EN LA CONSTITUCION
DE TUCUMAN**





LA CIUDADANIA DE LOS INTENDENTES
MUNICIPALES EN LA CONSTITUCION
DE TUCUMAN

Buenos Aires, 10 de Mayo de 1915.



Distinguido señor Director :

Me es grato contestar su atenta y honrosa carta del 4 del corriente, aunque no con la prontitud debida, por causa de mi reciente viaje al litoral.

He leído con todo el posible detenimiento la constitución de Tucumán, y confrontando sus diversas disposiciones relacionadas con el punto en cuestión, resulta la siguiente sinopsis :

a) *Art. 67, inciso 14*, da a la legislatura la facultad de “organizar el régimen municipal según las bases establecidas en esta constitución”.

b) *Art. 140*. “La ley determinará los requisitos necesarios para ser *elegibles* y electores municipales, así como la forma de la elección”.

c) *Sección VII, arts. 129 y 130*. Establece las bases del régimen municipal y no señala al intendente de la capital ni de campaña, la condición de ciudadanía, y habla de *vecinos* elegibles por el pueblo.

d) Los artículos 40, 43, 83, 92, 105 y 118, inc. 1º, exigen la ciudadanía para los diputados,



senadores, gobernador, electores de gobernador, ministros y vocales de la Corte Suprema.

El art. 119 no impone este requisito para los jueces de 1.^a instancia abajo.

e) En general, el art. 67, inc. 23, concordante con el art. 67, inc. 28 de la Constitución Nacional, autoriza a la Legislatura para “dictar todas aquellas leyes necesarias para hacer efectivas las disposiciones de esta constitución y para todo asunto de interés público y general de la provincia, etc.”

He buscado con toda minuciosidad alguna cláusula que importe una manifestación expresa en pro o contra la elegibilidad de los extranjeros para el cargo de Intendente o concejales, y no la contiene. En cambio, como una declaración genérica, fundamental, como que define la condición “política” del extranjero en la provincia, contiene el artículo 35, según el cual “los extranjeros son admisibles: 1º, a todos los puestos públicos; 2º, con excepción de los casos en que la constitución exija la ciudadanía o la nacionalidad”. En la primera cláusula no hace excepción de puesto público alguno, — luego, comprende el de Intendente; en la segunda refiérese implícitamente a los casos de los artículos citados en el aparte d) de más arriba, entre los cuales no se halla comprendido el cargo, empleo,



función o “puesto público” de Intendente Municipal.

Si bien es verdad que la autorización de los artículos 67, inc. 14 y 23, y 140 es general para crear el poder de dictar toda la legislación emergente de la constitución, y es entendido que la Legislatura sólo puede ser limitada por la constitución, es indudable que el artículo 35, colocado entre los de “declaraciones, derechos y garantías”, tiene carácter fundamental, previo y limitativo de la discreción legislativa, en particular de la “cláusula elástica” del inciso 23.

La conclusión es lógica y sencilla: Los extranjeros pueden ser admitidos o designados para todo puesto público — no expresamente exceptuado para los ciudadanos o nacionales; — la constitución no comprende en la excepción los de intendentes, — luego lo que la constitución no ha limitado, la ley no puede limitar, dados los términos del artículo 35, los cuales importan una declaración expresa de que los extranjeros pueden, sin naturalizarse optar a esos cargos.

Esto no significa que el Poder Legislativo, al fijar los “requisitos necesarios para ser elegibles” (art. 140), no pueda establecer los que crea convenientes para asegurar el mejor servicio público, *menos el de la ciudadanía o nacionalidad, que la constitución ha exceptuado de entre ellos, razón por la cual creo constitucional*



la condición de residencia, si bien dentro de los principios del derecho de gentes *acaso serían muy dudosas las del tiempo exigido y familia argentina*, por razones análogas a las que ha producido el movimiento de opinión internacional contra la “cautio judicatum solvi” y alguna otra restricción semejante a la libertad de la personalidad, como individuo de la vasta sociedad universal civilizada.

En fin, señor, mi objeto no era generalizar ni ampliar la cuestión concreta que Vd. ha querido consultarme, ni entrar en fundamentos teóricos que me llevarían muy lejos, y en la creencia de haber respondido con la suficiente claridad a aquélla, lo saluda con toda consideración

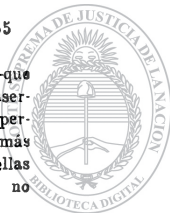
J. V. González.

Señor Alberto García Hamilton. — Director de “La Gaceta”. Tucumán.

Nota explicativa: “En atención al interés que ha despertado, dentro y fuera de la provincia, el debate parlamentario y periodístico sobre la ciudadanía o nacionalidad de los intendentes, — como consecuencia de la reforma introducida recientemente por la Cámara de Diputados y rechazada por la de Senadores, en la ley orgánica de municipalidades de la provincia, — la dirección de “La Gaceta” dirigió una consulta al doctor Joaquín V. González, solicitando su opinión, al respecto.

Nuestra consulta ha sido evacuada con gentileza,—que profundamente agradecemos, — en la carta que insertamos a continuación de estas líneas. Nos hemos permitido subrayar parte de esa carta, a fin de hacer más resaltantes sus conclusiones, — no obstante ser ellas de una claridad tal, que resaltan aun para los que no saben leer”.

(“La Gaceta”, Tucumán, jueves 13 de Mayo de 1915).





SUBSTITUCION DE LOS CANDIDATOS
ELEGIDOS POR LA MINORIA EN LA
LISTA INCOMPLETA





SUBSTITUCION DE LOS CANDIDATOS ELEGIDOS POR LA MINORIA EN LA LISTA INCOMPLETA

Presidencia
de la
Cámara de Diputados

Dr. Joaquín V. González.

Oórdoba, Mayo 19 de 1916.



Distinguido Dr.: Su autoridad indiscutible de maestro, me induce a pedirle su opinión sobre un caso que se nos presenta en esta cámara y que seguramente tendré que decidir con mi voto. Deseo que él sea insospechable en su justicia y moralidad. No tengo ninguna vinculación política con los partidos en lucha. El caso es el siguiente:

El Distrito electoral N° 2, elige 3 diputados por la mayoría y uno por la minoría. Del escrutinio de la junta resultó lo siguiente:

- 1 Dr. E. Martínez (radical), 3000 votos.
- 2 Ing. Bordereau (radical), 3100 votos.
- 3 Sr. Illones (radical), 2100 votos.
- 4 Dr. Crisanto Torres (independiente), 2000 votos.
Dr. Isidoro Gijena (demócrata), 1900 votos.
Dr. B. Portela (demócrata), 1500 votos.

Los tres primeros salen electos por mayoría y el cuarto por la minoría.

Resulta que Illones no puede ser diputado por razones de orden moral que no se discuten y se trata de saber, si es caso de nuevas elecciones o de dar entrada al siguiente, Dr. Gijena.

Nos rige la ley nacional de elecciones. Agradecido de antemano me suscribo atte. y S. S.

Mariano P. Ceballos.

P. D. — Adviértale que de este diputado depende que el P. R. tenga o no mayoría en este cuerpo político.

Buenos Aires, 26 de Mayo de 1916.

Distinguido doctor Ceballos: Contesto gusto-
so su amable carta del 19 del corriente, si bien
un poco tarde a causa de un excesivo recargo
de trabajo en estos días, por lo que le pido dis-
culpa. Le escribo con el mismo espíritu de jus-
ticia y moralidad que ha inspirado en su propó-
sito, y por lo cual lo felicito sinceramente.

Usted me plantea un problema de no fácil
solución, dada la falta de antecedentes parla-
mentarios del género, por el poco tiempo de vi-
gencia del nuevo sistema electoral. Después de
una detenida y minuciosa lectura de la ley vi-
gente en Córdoba (la ley nacional), y de la
Constitución local, observo:

1º La ley no prevee el caso ni autoriza a
ningún funcionario para llenar por substitución,
con el candidato siguiente en el orden de las
mayorías al electo eliminado, a pesar de que, en
los artículos 55 a 58 dispone algo semejante, co-
mo el sorteo, cuando hay igualdad de votos, he-
cho en un caso por la Junta y en otro por la
Cámara.





2º Por los artículos 60, 61 y 68, se ve que cuando hay nulidades declaradas, se manda proceder a nueva elección, pero siempre antes que el proceso ha llegado a la Cámara.

3º Trátase de una nulidad por incapacidad legal del electo, que sólo la cámara puede declarar, en ejercicio de la facultad que le acuerda el artículo 67 de la Constitución de Córdoba, correlativo con el 56 de la Constitución Nacional.

4º De acuerdo con los artículos 28 y 29 de la Constitución de Córdoba, ni la Junta Electoral ni la Legislatura podrían aplicar el criterio de analogía, o de conveniencia, a falta de una disposición expresa, si bien, la jurisprudencia parlamentaria de los Estados Unidos, da a la facultad de juzgar las elecciones, derechos y títulos de los electos, una extensión casi ilimitada.

En vista de estas observaciones, me inclino a pensar que la Legislatura no tiene atribución expresa para aceptar como diputado al 5º candidato que obtuvo 1900 votos, debiendo considerarse el caso como una nulidad posterior a la elección, y por tanto, como una vacante extraordinaria.

Debo advertirle, además, que creo inconstitucional el sistema de la lista incompleta, porque siendo el sistema de la Constitución el de la simple mayoría, no puede ser diputado ni elector



un candidato que no ha obtenido esa mayoría, que sólo se realiza en el sistema de circunscripciones, pues sólo en ese la minoría del conjunto se forma por las mayorías locales, de cada circunscripción.

En la creencia de haber satisfecho su deseo con toda la claridad posible, y renovándole mis excusas por la demora, me suscribo S. A y S. S

J. V. González.

Sr. Mariano P. Ceballos. Presidencia de la Cámara de Diputados, Córdoba.

XXVII

LA LEY DE EDUCACION COMUN DE 8
DE JULIO DE 1884 ANTE LA LIBERTAD
CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA
PRIVADA





LA LEY DE EDUCACION COMUN DE 8 DE JULIO
DE 1884 ANTE LA LIBERTAD CONSTITUCIONAL
DE ENSEÑANZA PRIVADA

Buenos Aires, 2 de Julio de 1918.

Señor Presidente: Después de estudiar con el posible detenimiento todo lo legislado y reglamentado en materia de escuelas primarias particulares, y con especial atención el sentido de las cláusulas constitucionales referentes al derecho de enseñar, encuentro que las autoridades argentinas han hecho cuanto podían para garantizarse contra la excesiva liberalidad acordada por la ley fundamental, en el justo deseo de acelerar de todos modos la educación de la democracia para ponerla en condiciones de practicar el gobierno republicano representativo adoptado.

Si se lee con espíritu de conciliación, como aconseja una buena regla de interpretación jurídica, los artículos 14, 20, 25, y las disposiciones pertinentes de la ley de 8 de Julio de 1884, no he podido encontrar un medio, o un punto de vista por el cual, ellos pudieran ser anulados por una resolución administrativa del Consejo Nacional, especialmente los artículos 57





y 70 y correlativos del decreto reglamentario de 28 de Julio de 1885.

Ahora bien, reconozco que los progresos que ha realizado entre nosotros la enseñanza pedagógica de las escuelas normales y facultades universitarias, en cuanto a métodos de enseñanza, hacen un tanto anacrónica la realizada por personas ajenas a ella, y ponen a la autoridad escolar en el caso de buscar medios y recursos para subsanar, lo que ya es un defecto, la excesiva liberalidad de la Constitución y la ley orgánica, en favor de los particulares nacionales o extranjeros dedicados a la enseñanza primaria.

Tal es, a mi juicio, y por eso digno de todo elogio, el espíritu de la resolución del H. Consejo, de 1º de febrero del corriente, al procurar “normalizar”, o colocar en el mismo nivel, las escuelas particulares y las públicas. Pero la reforma, a mi juicio, para ser salvada contra todos los cambios de la opinión y de las inevitables controversias que suscita el interés afectado, necesita ser encarada de otra manera, o provocada en la ley misma, lo que ya sería tiempo después de treinta y cuatro años de vigencia, y de beneficios incalculables para la cultura nacional.

La ley vigente y los departamentos del gobierno tienen todos los poderes necesarios para dar aplicación útil a los 2.500 maestros titulados, sin empleo, existentes, y para realizar un



control efectivo sobre la enseñanza primaria: control político en lo relativo a la formación y conservación del sentimiento y espíritu nacional y liberal de la Constitución, y control técnico, en cuanto a la aplicación de los mejores métodos para dar una enseñanza máxima en el menor tiempo y en igual intensidad que la escuela pública. Los inspectores, que hayan estudiado lo suficiente, saben mejor estas cosas, de lo que puede expresar el criterio no técnico.

Por estas razones, y sin creer deber entrar en el análisis comparativo de los textos constitucionales y legales, creo que la resolución del 1º de febrero puede ser modificada en el sentido:

1º conformarla con una interpretación más justa de las leyes vigentes;

2º y conducir a los directores y maestros de escuelas privadas a realizar una más eficaz colaboración con las públicas en la tarea común de educar e instruir la democracia para las funciones a que está llamada en nuestra patria en el porvenir.

Saluda al señor Presidente con su más alta consideración

J. V. González.

Sr. Presidente del Consejo Nacional de Educación,
Dr. Angel Gallardo.



XXVIII

SESIONES PREPARATORIAS DE LAS
LEGISLATURAS DE PROVINCIA





SESIONES PREPARATORIAS DE LAS LEGISLATURAS DE PROVINCIA

Cámara de Diputados
Santiago del Estero

Santiago del Estero, Noviembre 19 de 1920.

Señor Dr. Joaquín V. González.

Buenos Aires.

Distinguido Doctor:

Nuestra Legislatura ha de renovarse en Junio próximo.

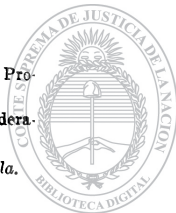
Leyendo el artículo 49 de la Constitución Provincial y el 14 del Reglamento de la Cámara, encuentro, que si no se contradicen, llegan a conclusiones distintas: no siempre será indiferente que sea un grupo u otro el que juzgue los diplomas de los diputados entrantes.

Soy presidente de la Cámara, y en el deseo de proceder en la mejor forma, me permito solicitar su autorizada opinión, rogándole desde ya disculpe la molestia.

Mi duda nace de la circunstancia de que la aceptación de los diplomas atañe al fondo, a la esencia, desde que se trata de formar la Cámara; y la facultad de reglamentar, que la Constitución acuerda a ésta, se refiere al procedimiento de sus deliberaciones.

La pregunta es ésta, ¿cuáles son los diputados que tienen derecho a asistir a las sesiones del artículo 49? ¿Pueden asistir los cesantes cuyo período termina el 31 de Mayo?





Envíole un ejemplar de la Constitución de la Provincia y Reglamento de la Cámara.

Con este motivo, saludo a usted con mi consideración distinguida.

Alejandro Avila.

Buenos Aires, Noviembre 30 de 1920.

*Señor Presidente de la Cámara de Diputados
Don Alejandro Avila.*

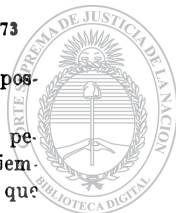
Distinguido señor:

Al contestar su muy atenta consulta de fecha 19 del corriente, confirmo mi telegrama de ayer, por el que le pedía disculpas por mi tardanza.

Leídos con toda atención, y con referencia a las circunstancias y casos prácticos a que responden, los artículos 49 de la Constitución y 14 a 19 del Reglamento, no hallo ni contradicción, ni divergencia en sus conclusiones.

Esas reglas han nacido de la necesidad de resolver una larga serie de conflictos ocurridos en las legislaturas provinciales, y en las dos Cámaras del Congreso, en ocasión de las renovaciones y de los derechos de las minorías para integrar quorum.

Según la práctica formada por la necesidad y autorizada por la soberanía permanente de toda asamblea de representantes del pueblo, se



ha llegado a admitir y afirmar estos dos postulados:

1º En actos preparatorios de un nuevo período legislativo, no deben concurrir los miembros que cesan con el período concluído o que concluye;

2º Los electos para el nuevo período, pueden ser admitidos a formar quorum en las sesiones preparatorias de la nueva Cámara, solo en cuanto sea estrictamente necesario para el número legal, fundado en que llevan una presunción de validez de sus títulos, que cederá sólo a una prueba contraria, y al voto de la asamblea en mayoría: de ahí también la “inmunidad de que gozan desde el día de su elección” (art. 58), aunque no fueran aprobadas sus credenciales, hasta su cese o rechazo de su título.

El artículo 49 contiene todos los grados del procedimiento de constitución de la Cámara, y sólo en el caso de que a la tercera tentativa no se consiguiese mayoría para quórum legal, se integra con los “nuevamente electos” y al solo objeto de juzgar las elecciones de los demás, y hasta formar dicho quorum.

Por lo que respecta al Reglamento, su artículo 14, lejos de ver en él una contradicción, efectiva o virtual, veo que completa y afirma la regla del 49 de la Constitución, pues dice que deben reunirse sólo “los diputados cuyo mandato



no fenece''. Los demás artículos hasta el 19 inclusive, contienen el procedimiento constitutivo, y el 19 no hace más que incorporar el 49 de la Constitución, que no necesita ampliación ninguna, por ser suficientemente reglamentario.

Creo que no es la intención de su carta el que yo le dé los fundamentos jurídico-parlamentarios de estas disposiciones, pues sería muy teórico y muy extenso, y así me concreto, a manera de resumen, a contestar a sus dos interrogaciones:

1ª “Cuáles son los diputados que tienen derecho a asistir a las sesiones del artículo 49?”

Aquellos “cuyo mandato no fenece”, artículo 14, Regl.; y en el caso del art. 49, Const., penúltimo párrafo, los electos, al sólo objeto de aprobar los diplomas hasta enterar el quórum legal de la Cámara.

2ª “Pueden asistir los cesantes cuyo período termina el 31 de mayo?”

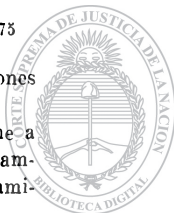
Queda contestada en la pregunta anterior. Bien entendido, aunque sea superfluo decirlo, que en todo caso nos referimos a sesiones preparatorias de organización del nuevo período legislativo, y no de otra clase.

Creo, pues, que he dejado cumplido su deseo, en cuanto “a mi leal saber y entender”, y sin

entrar en ningún otro género de apreciaciones doctrinales.

Me es muy grato, con este motivo, ponerme a sus órdenes, para cualquiera aclaración o ampliación, y para cuanto se sirva ordenarme, amigo y s.s.

J. V. González.





XXIX

EXONERACION ARBITRARIA DE
UN PROCURADOR GENERAL
DE PROVINCIA



TOMO TERCERO 12.



EXONERACION ARBITRARIA DE UN PROCURADOR GENERAL DE PROVINCIA

Buenos Aires, Enero 7 de 1921

Sr. Dr. Joaquín V. González.

Mi querido doctor:

Me escribe de San Juan mi amigo el doctor Emilio R. Moyano, procurador general de la provincia, para que le suplique a usted su opinión sobre la forma en que “de acuerdo a la letra o espíritu de la legislación local y nacional puede ser removido el procurador general”.

El doctor Moyano ha sido exonerado de su cargo, sin juicio político.

Le acompaño la copia que de las disposiciones pertinentes me envía Moyano.

Mi amigo, “el renunciado”, que ignora mi amistad con usted, me pedía que por cualquier medio obtuviese su opinión. En tanto la aprecia y la necesita.

Suplícole, doctor, que siempre que no sea un compromiso o una tarea muy ingrata, me perdone este trabajo que le ocasiono y me conceda su indulgencia, por la amistad con que usted me honra, y por la causa de la pobre y quieta San Juan.

Y muchas gracias. — Con todo afecto.

Juan Carlos Durán.



CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN

CAPITULO IV

Atribuciones, deberes y prohibiciones

Art. 115. — El que ejerce el Poder Ejecutivo:

Inc. 4º Nombra todos los empleados de la Administración para los cuales esta Constitución no establece otra forma de nombramiento y los remueve sólo en los casos autorizados por la Ley. Nombra con acuerdo de la Cámara de Diputados los miembros del Consejo de Educación; y con el acuerdo del Senado, los miembros de la Corte de Justicia, Jueces de 1ª Instancia, Fiscales de Justicia y del Tesoro, Defensores de Menores e incapacitados y Defensores Especiales de los derechos de la Provincia en los casos contenciosos, etc.

SECCION V

Poder Judicial — Cap. 1º

Art. 117. — El Poder Judicial de la Provincia será ejercido por una Corte de Justicia compuesta de tres jueces, y por los demás tribunales inferiores que la ley establezca. Además habrá un Procurador General de la Provincia, Agentes Fiscales de 1ª Instancia y Defensores de Menores e incapacitados, cuyo número y funciones serán determinados por la Ley.

Art. 119. — Para ser miembro de la Corte de Justicia... y Procurador General, se requiere: 1º, ser ciudadano argentino, con ejercicio no interrumpido de la





ciudadanía; 2º, haberla ejercido dos años cuando menos, siendo naturalizados; 3º, poseer conforme a esta Constitución y Leyes de la Provincia, título de abogado de la misma, con dos años de ejercicio en la profesión.

Art. 122. — Los miembros de la Corte de Justicia y los Jueces Letrados de 1ª Instancia, son inamovibles, mientras dure su buena conducta hasta la edad de 70 años.

SECCION VI

Del Juicio Político

Art. 131. — El Gobernador, el Vicegobernador y sus reemplazantes legales, cuando ejercen el Poder Ejecutivo; sus Ministros, los miembros de la Corte de Justicia y demás tribunales inferiores de la Provincia, pueden ser acusados ante el Senado por delitos en el desempeño de sus funciones o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo.

Art. 137. — El fallo del Senado no podrá tener otro efecto que destituir al acusado, y, además, según la gravedad de la falta, declararlo incapaz de ocupar ningún puesto de honor, de confianza o a sueldo de la Provincia.

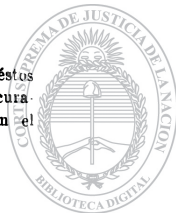
LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES

TITULO 1º

Corte de Justicia

Art. 3º — La Corte de Justicia se compone de tres Jueces.

Art. 12. — En casos de ausencia comprobada, vacancia, licencia, enfermedad o suspensión de los miembros



de la Corte y para conocer de las licencias que éstos solicitaren, el Tribunal será integrado con el Procurador General de la Provincia y en su defecto con el Conjuez de turno, hasta sesenta días.

TITULO V

Ministerio Público

Art. 65. — Son atribuciones y deberes del Procurador General: Inciso 1º, continuar ante la Corte de Justicia la intervención del Agente Fiscal y Fiscal de asuntos civiles ante los juzgados inferiores.

Inciso 2º, Intervenir en todas las causas de jurisdicción originaria de la Corte de Justicia.

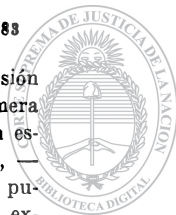
Inciso 5º, Asistir a los acuerdos que dicte la Corte, en virtud de la Superintendencia que ésta ejerce sobre toda la administración de Justicia, pudiendo proponer todas las medidas que crea conveniente.

Buenos Aires, 11 de Enero de 1921.

Señor doctor Juan Carlos Durán.

Muy estimado amigo: Contesto con gusto su atenta del 7 del corriente, sin que esto me haya costado molestia alguna, como teme usted, pues veo en su acto una prueba de la buena amistad que, desde nuestra primera entrevista nos ha ligado.

No tengo el agrado de conocer personalmente al señor doctor Emilio R. Moyano, ni sé a qué



partido pertenece; pero me basta su intercesión para ponerme a sus órdenes. Hago la primera advertencia para significar que mi juicio, en este caso, carece de sentido político militante, — aunque algunas de mis afirmaciones previas pudieran aparentarlo, — para concretarme al exclusivamente jurídico-constitucional.

Por lo que he leído del actual y general conflicto de poderes de San Juan, formo la convicción de que todo lo actuado por el Gobernador y los miembros del tribunal por él nombrados y apoyados a los efectos de la permanencia en sus funciones de miembros de la Corte Suprema, adolece del vicio inicial de nulidad ante la Constitución de la Provincia, y los principios que informan la de la Nación, a los cuales debe ajustarse aquélla (art. 5º, 6º, 31, C. N.).

No obstante, como la consulta sólo se refiere a la destitución del Procurador General, no quiero discutir aquellos actos preliminares, que a los efectos de mi respuesta debo darlos como consumados, al menos *de facto*, y me limito a este solo aspecto de la cuestión.

Es indudable que por los artículos 117 y 119 de la Constitución de San Juan, el Procurador General tiene los mismos caracteres atribuidos a los miembros de la Corte, y la Ley Orgánica de los tribunales, art. 12 y 65, aclaran y completan el pensamiento de aquellos, definiendo sus funciones



como las de un funcionario esencialmente judicial, comprendido en el privilegio de inamovilidad creado por los artículos 123 y 131, porque el primero habla en general de la duración del mandato de los miembros de la Corte, y el segundo enumera los funcionarios sujetos a juicio político, única forma en que pueden ser removidos, como comprobación de que ha cesado su buena conducta. Menos explícita es la Constitución de la Nación, y sin embargo, nadie duda que el Procurador General está colocado en la misma categoría a los efectos del nombramiento y forma de su remoción.

Respecto a la del Procurador General de la Provincia de San Juan, son explícitos los preceptos de su Constitución: 1º él es nombrado por el P. E. con acuerdo del Senado, y no puede ser removido sino en los casos autorizados por la ley; 2º en particular, la forma establecida para su remoción es el juicio político; luego el P. E. carece de facultad o autorización para este efecto.

En cuanto a las relaciones del Procurador General con el Poder Ejecutivo, ellas no pueden ser otras que las que caracterizan las del Poder Judicial con aquél. No veo cómo este funcionario, — en el caso hipotético de que cometiera desacato contra el Poder Ejecutivo, — pudiera ser juzgado y removido por éste, cuando el desacato es una falta común que caería bajo la acción



del juicio político. El Ejecutivo no puede ejercer funciones judiciales, ni menos aquellas expresamente concedidas a otro poder, como son las del enjuiciamiento político, atribuidas a las dos cámaras de la Legislatura; y en cuanto a las facultades administrativas relacionadas con la justicia, ellas no afectan la calidad del magistrado, ni la forma como desempeña sus funciones, en todo lo cual goza de la plenitud de la independencia atribuida al Poder Judicial de que forma parte. Lo más que puede hacer, como se ha procedido en todos los casos ocurridos en la Nación y en las Provincias, es remitir los antecedentes del caso considerado como delito o falta de cumplimiento a los deberes del cargo, — a su juez competente, esto es, a la Cámara de Diputados como acusadora ante el Senado como juez.

Puedo afirmar, con el vasto conocimiento, — acaso pueda decir sin jactancia, con la familiaridad, — que tengo del derecho público norteamericano, que tal es, en síntesis y esencia, la doctrina vigente en los Estados Unidos, no sólo bajo los textos constitucionales, sino de la ley parlamentaria y las leyes o estatutos orgánicos de la justicia federal. Según esos principios, todo acto de cualquier poder del gobierno, realizado fuera, o con abuso, de la facultad concedida por la Constitución o el estatuto, es un acto de dictadura, de tiranía o delito en su caso, que



le hace incurrir en la responsabilidad consiguiente.

Me creo excusado, — porque entiendo que la consulta no va hasta tanto, — de exponer las reglas, doctrinas y sentencias jurisprudenciales de las cortes americanas, sobre esta cuestión. Esto sería, además de innecesario para el caso tan evidente, fastidioso para el mismo caballero, que con tanta consideración para mí, me ha honrado con su confianza. Pero si llegase la oportunidad de probar con citas mis acertos, no tendré reparo alguno en consignarlas, así que se presentase la necesidad de hacerlo.

Le ruego que, al transmitir al Sr. Dr. Moyano esta respuesta que está lejos de ser una de aquellas memorables “*responsa prudentum*” de nuestros antecesores romanos, — le manifieste mi agradecimiento por la prueba de aprecio que me ha dado, y me cuente como un servidor suyo para cuanto pudiera creermelo útil.

Y en cuanto a Vd., sabe hasta qué punto puede disponer de este s. m. a. y s. s.

J. V. González.

XXX

CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY
DE IMPUESTO A LOS VINOS
EN LA PROVINCIA DE SANTA FE



- I. Texto de la Ley 2010.
- II. Proyecto modificando la Ley 2010.
- II. Dictamen del autor.



**CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY
DE IMPUESTO A LOS VINOS EN LA
PROVINCIA DE SANTA FE**



I

Texto de la Ley 2010

Santa Fe, Mayo 27 de 1921.

Por cuanto:

La Legislatura de la Provincia, sanciona con fuerza de

LEY

Artículo 1º — El expendio de las bebidas alcohólicas para el consumo y las existencias de las mismas dentro del territorio de la Provincia, queda grabado en la forma que establece la presente ley.

Art. 2º — A los fines del impuesto decláranse bebidas alcohólicas aquellas que tengan más de un 10 por ciento de alcohol en volumen, sean o no producto directo de la destilación.

Art. 3º — Los vinos genuinos, cualquiera que sea su graduación alcohólica en volumen, pagarán un impuesto de siete centavos por litro o fracción, considerándose como tales, los obtenidos por la fermentación de la uva fresca o simplemente estacionada.

Art. 4º — Quedan sometidos al pago del impuesto



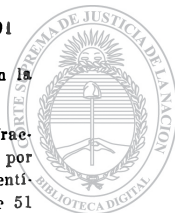
fijado por esta ley, los vinos no genuinos, entendiendo por éstos:

- a) Los obtenidos con pasa.
- b) Los obtenidos con orujos.
- c) Aquellos a los cuales se agreguen sustancias que aunque naturales en los vinos genuinos, alteren sus composiciones o desequilibren la relación de los componentes del vino genuino.
- d) Los vinos tintos que tengan más del 30 por mil o menos del 24 o/oo de extracto seco libre de azúcar reductor. El P. E. podrá autorizar un límite inferior al mínimo fijado por este inciso para los vinos finos embotellados y para los vinos y licores.
- e) Los vinos blancos que tengan menos de 17 o/oo de extracto seco libre de azúcar reductor, con excepción de los vinos embotellados finos.
- f) La mezcla de los vinos enumerados en los cinco incisos anteriores con los vinos genuinos.

Art. 5º — Quedan igualmente sometidos al pago del impuesto todos los productos que se expendan como bebida artificial, entendiéndose como tales, las bebidas comprendidas en el art. 4º, así como toda bebida similar a los enumerados, cualquiera que fuera su naturaleza o procedimiento de elaboración, con excepción de los vinos medicinales y la sidra.

Art. 6º — Quedan igualmente sometidos al pago del impuesto los vinos genuinos, licorosos o de postre, así como los vinos espumantes embotellados.

Art. 7º — El vermouth a base de vino, como el vermouth artificial o preparaciones que lo imiten, quedan comprendidos en la categoría de bebidas alcohólicas y por lo tanto sujetos al pago del impuesto respectivo.



Art. 8º — El impuesto se pagará de acuerdo con la siguiente clasificación:

- a) Las bebidas que contengan de 10º a 24º y fracción de Gº de alcohol en volumen, pagará por cada botella de capacidad hasta de 0.50 centilitros, \$ 0.03 m|n. y por la de capacidad de 51 centilitros hasta un litro \$ 0.06 m|n.
- a) Las bebidas que contengan de 10º a 24º y fracción de Gº de alcohol en volumen pagará por cada botella de capacidad hasta de 0.50 centilitros \$ 0.06 m|n. y por la de capacidad de 0.51 centilitros hasta un litro \$ 0.12 m|n.
- c) Las bebidas que contengan 4º hasta 65º de alcohol en volumen, pagarán por cada botella de capacidad hasta 0.50 centilitros \$ 0.15 m|n. y por las de capacidad de 0.51 centilitros hasta 1 litro \$ 0.30 m|n.
- d) Si la graduación fuera superior a 65º pagará 0.50 centavos m|n. y 1 \$ m|n., respectivamente.
- e) Los ajenjos y en general las bebidas que lo contengan pagarán por cada botella de capacidad de 0.50 centilitros 1 \$ m|n. y por las de 0.51 centilitros hasta un litro, \$ 2 m|n.

Art. 9º — Los envases de capacidad mayor de un litro y que no excedan de 10 litros, que contengan bebidas de las gravadas por esta ley, pagarán el impuesto respectivo, según la categoría a que pertenezcan, computándose las fracciones inferiores a 0.50 centilitros, como si fueran medio litro.

Si la capacidad de los envases fuera mayor de 10 litros las fracciones de litro serán computadas como litro entero, para la liquidación del que corresponde, según la categoría a que la bebida pertenezca.



Art. 10. — Las existencias de bebidas alcohólicas que se encuentren a la venta al público sin tener adheridas las estampillas correspondientes, se considerarán en fraude y el tenedor será pasible de una pena de multa equivalente a diez veces el valor del impuesto y el decomiso de la mercadería.

Art. 11. — Toda persona que pegue en cualquier envase de bebida alcohólica valores fiscales falsos o usados, o que los venda, posean o compre, será considerada reo de fraude y castigada como tal, sin perjuicio de la responsabilidad criminal a que hubiere lugar si el hecho importare delito de falsificación previsto por las leyes penales.

Art. 12. — Queda facultado el P. E. para fijar en los decretos reglamentarios multas desde \$ 25 hasta pesos 1.000 m/n. por infracciones a los mismos y a las resoluciones administrativas tendientes a asegurar la fiel percepción de la renta.

Estas multas serán aplicadas por la Dirección General de Rentas de la Provincia.

Art. 13. — Las resoluciones condenatorias serán apelables ante el Ministerio de Hacienda, dentro del perentorio término de 5 días hábiles en la Capital y 15 para el resto de la Provincia. Vencido el término, la resolución se tendrá por consentida y pasará en autoridad de cosa juzgada.

Art. 14. — Cualquier falsa declaración, acto u omisión que tenga por mira defraudar el impuesto u obstaculizar su percepción, será penada con una multa de 25 \$ a 1.000 \$ m/n.

Art. 15. — Incurrirán en la multa de \$ 200 a \$ 1.000, sin perjuicio de la clausura del negocio y de las penalidades que por otro concepto correspondan, los que expendan al público bebidas adulteradas en que se empleen sustancias nocivas a la salud.



Art. 16. — Las resoluciones de la Dirección G. de Rentas y del Ministerio de Hacienda en los casos de los artículos anteriores se publicarán en el Boletín Oficial y en un diario de la localidad, siendo los gastos a cargo de los infractores.

Art. 17. — Toda persona que denuncie una infracción a la presente ley o a sus decretos reglamentarios, sea o no empleado de la administración, tendrá derecho al 50 o/o de la multa líquida que ingrese al fisco por esa infracción.

Art. 18. — La renta y las multas que se obtengan de la aplicación de ese impuesto se destinará al pago de la deuda flotante existente. Extinguida esta deuda el producido de este impuesto se destinará a la construcción de cárceles y edificios escolares en la provincia.

Art. 19. — El P. E. reglamentará la presente ley y las receptorías quedan encargadas de hacerlas cumplir; a esos efectos el P. E. podrá nombrar el siguiente personal: un jefe de sección a \$ 500 mensuales; tres inspectores a \$ 450 mensuales cada uno; 17 auxiliares a \$ 200 cada uno y 20 escribientes a \$ 150 mensuales cada uno, distribuyéndolos en la forma que convenga.

Art. 20. — Cuando el comerciante haya cambiado el destino del producto y el consumo de éste se haga afuera de la provincia, tendrá derecho a la devolución del importe del impuesto que haya abonado por el mismo.

Art. 21. — El cobro del impuesto establecido en la presente ley, empezará a hacerse efectivo a los 60 días de su promulgación.

Art. 22. — Los gastos que demande la presente ley, tanto en su organización, como en ejecución, se imputarán a la misma.

Art. 23. — Comuníquese.



II

Proyecto modificando la Ley 2010

Santa Fe, Julio 30 de 1921.

Por cuanto:

La H. Legislatura sanciona con fuerza de

LEY

Artículo 1º — Modificar el artículo 3º de la Ley N° 2010 en donde dice: “Pagarán un impuesto de siete centavos por litro o fracción”, debe decir: “Pagarán un impuesto de tres centavos por litro o fracción”.

Art. 2º — Agregar al artículo 1º de la Ley 2010 un apartado que diga:

“Queda facultado el P. E. para deducir el 25 o/o hasta 300 pesos del importe de las estampillas que corresponda abonar al comerciante que venda al detalle, sobre las existencias que posea al 27 de Julio de 1921”.

Art. 3º — Agregar un artículo nuevo que diga: El consumo de cerveza en el territorio de la Provincia queda gravado en la siguiente forma:

- a) Cerveza en barriles u otros envases que no sean botellas de cualquier capacidad, pagará un centavo por litro o fracción.
- b) La cerveza embotellada cuya capacidad sea hasta 750 centilitros cada una pagará diez centavos la docena de botellas.
- c) La cerveza embotellada en botellas cuya capacidad sea hasta 375 centilitros, pagará diez centavos por cada veinticuatro botellas.



Art. 4º — Los efectos de la presente ley empezarán a regir cuando entre en vigencia la Ley 2010.

Art. 5º — El P. E. dictará la reglamentación pertinente.

Art. 6º — Comuníquese, etc.

Es copia del proyecto que se registra al folio N° 406 del copiador del Ministerio de Hacienda.

III

Dictamen del autor

Buenos Aires, Agosto 1º de 1921.

Señor Presidente de la Comisión Pro defensa de la Industria Vitivinícola, doctor Benito Villanueva.

Con el detenimiento posible en el breve tiempo de que he podido disponer, he estudiado, según su encargo del punto de vista constitucional, la ley de la Provincia de Santa Fe, N° 2010, de 27 de Mayo del corriente año, en cuanto se relaciona con la importación a esa Provincia de los vinos producidos en las otras, y que tienen en ella su mercado de consumo. Sin perjuicio de extender mi raciocinio hacia la fijación de bases de una ley nacional en la materia del comercio y tráfico interprovincial, le anticipo las siguientes consideraciones:



Las cuestiones a resolver serían, por tanto:

1ª Si la provincia puede gravar con impuestos la venta y existencia de los referidos artículos dentro de su territorio;

2ª Cual es la línea divisoria entre lo que constituye un estado de "tránsito" de la mercadería, y su incorporación al consumo local.

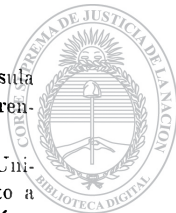
La Constitución ha legislado sobre esta complicada materia del comercio interprovincial en los artículos citados anteriormente, y en otros más que contienen la definición de los alcances de la legislación exclusiva de la Nación, a los fines de la formación de la renta y tesoro federales, de los poderes reconocidos a las provincias con los mismos propósitos, y en particular, y como una garantía especial en favor de la industria y comercio de aquellas entre sí y con el exterior, en los artículos 9, 10, 11 y 12 como una reacción contra los males que antes de la Constitución había producido la existencia de aduanas interiores y el aislamiento comercial entre todas las secciones del país. El pensamiento de la Constitución es que todas las provincias forman un solo territorio a los efectos de la circulación de sus productos industriales, o efectos de comercio, y que la imposición fiscal de cada una no se traduzca en perjuicio, restricción u hostilidad de unas hacia otras.

A esos efectos ha creado un doble juego de



disposiciones concordantes: 1ª las relativas a la circulación libre de derechos de los efectos de producción o fabricación nacional y los géneros y mercancías de todas clases despachados en las aduanas exteriores, y a la supresión para los mismos, de los derechos de tránsito, sea cualquiera la denominación que se les dé; 2ª, la atribución dada al Congreso, como una manera de llegar a la uniformidad de régimen, para “reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí”.

Con el crecimiento y desarrollo industrial y comercial de muchas provincias, la aplicación de estos artículos, en particular los 9, 10 y 11, ha dado lugar a numerosas y complicadas cuestiones que han debido ser estudiadas y resueltas por los tribunales de la Nación, aunque no con tanta abundancia y amplitud como para no dejar lugar a la duda y a futuras controversias. Son tan variados y diversos los casos particulares, que aún estamos muy lejos de haber fijado toda la doctrina interpretativa para los conflictos que vengan después. Además, el Congreso no ha dictado una ley general que dé ejecución al inciso 12 del artículo 67, que le prescribe el deber de reglar el comercio internacional e interprovincial, como lo han hecho los Estados Unidos, donde, si bien no existen los artículos especiales equivalentes a los 9, 10 y 11 de nuestra



Constitución, en cambio han legislado la cláusula comercial de modo tan satisfactorio y comprensivo como ha sido posible.

La situación jurídica es igual en Estados Unidos y en la República Argentina, en cuanto a las facultades impositivas de los Estados allí, y las Provincias, aquí. La regla general en materia de impuestos, derivada del sistema federal y de los términos expresos de los artículos que crean el tesoro y las rentas nacionales, es la misma en uno y otro país, y es la que establece que todas las facultades no delegadas en la Nación, han sido reservadas por las provincias para su propio gobierno. De manera que en materia fiscal, pueden crear los impuestos o ramos de renta que no entren dentro de los conferidos a la Nación, o que expresa o implícitamente no se hallen en las cláusulas que crean el poder impositivo federal. Y la Corte Suprema ha dictado numerosas sentencias en las que ha establecido que las provincias pueden gravar, para sus fines financieros, todos los artículos o ramos de su comercio o industrias situados o ejercidos dentro de sus propios territorios.

Tanto para interpretar las cláusulas relativas al "comercio interprovincial", como a la circulación y tránsito de los efectos producidos en una Provincia, por el territorio de otra, es necesario definir lo que en la jurisprudencia norte-



americana y argentina se ha entendido como alcance del comercio entre Estados, y hasta dónde va el hecho del “tránsito” y la “circulación”. a los efectos de la aplicación de las cláusulas liberatorias que les conciernen.

La regla general interpretativa de los artículos 9, 10 y 11 aplicable en todo el alcance de esta materia, la ha dado la Corte Suprema Nacional en el caso de la ley de Santa Fe de 28 de Noviembre de 1891, que grava toda transacción sobre lino y trigo que se efectúe en la Provincia; y dice:

“Esa inmunidad que la Constitución garantiza a la circulación de esa clase de artículos de comercio, prohíbe a la Nación establecer todo gravamen sobre ellos, cualquiera que sea el punto de la República a que se dirijan, quedando *a fortiori* prohibido a las provincias todo impuesto sobre ellos, aun cuando circulen, transportándolos de un punto a otro dentro de su propio territorio, y en tanto no estén definitivamente incorporados a éste. 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 10, si la circulación a que se refiere, fuese la circulación eco-



nómica, entonces no habría momento en que mercadería o producto alguno, fuese pasible de impuesto.

“El artículo 11 no tiene más alcance que el de suprimir a los efectos comerciales del tránsito, las fronteras y jurisdicciones interprovinciales convirtiendo a todo el país en una unidad territorial, sobre la cual pueden 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. Las provincias tienen indisputablemente, el derecho de gravar con impuestos todas las cosas que, incorporada 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 pertenecieron desde su origen, o se incorporaron después a la riqueza local, formando parte de la propiedad, entregadas a las transacciones de comercio.

“La ley en cuestión no afecta, con el impuesto que crea, actos de importación, de exportación, de circulación o de tránsito de cereales. El impuesto se aplica al acto directo de la venta del cereal, gravando las transacciones sobre granos producidos en el territorio de Santa Fe, y lo gra-



va, no al ser exportado, sino en el momento mismo en que la transacción se celebra como un acto de comercio interno, sujeto a los impuestos que las provincias están facultadas para crear dentro de su capacidad política”.

Después de esta exposición tan comprensiva de la doctrina, conviene entrar en la aplicación de la misma a los casos particulares, sin lo cual se puede incurrir en errores de trascendencia, dada la multiplicidad de formas que puede presentar el ejercicio del comercio, y los artificios para eludir el imperio de las cláusulas constitucionales, tanto en pro como en contra de los derechos de las provincias para fijar sus impuestos a los artículos de producción nacional introducidos a su territorio. No hablaremos de los derechos claramente comprendidos en la prohibición como los llamados de “guías” y declarados tales en los fallos t. 95, p. 100 y 99, p. 33, sino de los más directamente relacionados con el caso en estudio.

Entre estos se impone por su semejanza el de la ley de Tucuman que prescribe que “toda carga de vinos en barriles o botellas, de los que se fabrican en la República, que se consignan o venden para el consumo público, pagará doce reales fuertes por cada carga, y un real fuerte por cada docena de botellas de las que vengan en cajones”, es inconstitucional, porque, según



el fallo, ese derecho importa un impuesto sobre artículos de producción nacional, por el hecho de introducirse de una provincia a otra, y estando aun bajo el mismo envase y acondicionamiento en que han sido introducidos, y sin que se hayan incorporado al capital de la Provincia, lo que es contrario al artículo 10 de la Constitución Nacional. (t. 26, p. 94).

Por lo que se refiere a la “circulación” en su sentido más específico, el caso del impuesto a los “azúcares que se expendan de primera mano”, creado por la legislatura de Salta, concuerda con el anterior, en cuanto tienden a definir la línea de separación entre el tránsito y la circulación, y la incorporación al consumo, o al capital comercial de la provincia importadora. La Corte Suprema (t. 30, p. 332), declara inconstitucional ese impuesto porque grava el primer expendio, o la primera venta que llegue a hacerse, recayendo sin distinción, tanto sobre azúcares de producción o fabricación nacional, como sobre los que hubiesen sido despachados en las aduanas exteriores. De esta manera resulta gravada la circulación, cuando ésta debe ser libre, según el artículo 10 de la Constitución Nacional, en la cual la palabra “circulación” no puede estar tomada en otra acepción que en la de pasar las cosas de una mano a otra”.

Por fin, dentro de este mismo concepto res-



trictivo, en el fallo del tomo 95, p. 327, la Suprema Corte agrega un nuevo elemento de juicio para determinar cuando cesa el estado de tránsito o el de circulación, para comenzar el de incorporación a la riqueza local; y dice: “Es riqueza imponible en cada provincia la que no está en tránsito en la misma ni “recién importada”, o corresponde a la Nación... Son válidos los impuestos locales al comercio exclusivamente interno”.

Prescindo de analizar otras sentencias que en forma afirmativa o negativa concuerdan con las anteriores, para calificar lo que debe entenderse por mercadería en tránsito y en circulación, para referirme a la más explícita jurisprudencia de los Estados Unidos, sobre las mismas cuestiones aquí tratadas. No necesito aquí tampoco amontonar citar concordantes, sino señalar las que más directamente hacen a la cuestión y definen los derechos de las provincias, así como sus limitaciones en materia de imposición a los artículos de producción nacional, o introducidos del extranjero, que la Constitución Nacional pone en el mismo pie de garantía.

La doctrina extractada por Campbell Black, “Handbook of Am. Const. Law”, 3ed. p. 227, de diversos fallos de la Corte Suprema de aquel país, expresa: “los Estados no pueden fijar ningún impuesto sobre mercaderías importadas



de afuera en tanto que estas permanezcan en manos del importador originario, o habiendo salido de sus manos, mientras permanezcan en sus envases originarios de importación”. (12, Weathon 419; 97, U. S. 566; 8 Wallace 110).

Pero como a título de inspección o policía sanitaria podría arrogarse un Estado el derecho de crear impuestos, eludiendo la franquicia de libre tránsito o comercio entre Estados, otra regla igualmente fundada en fallos jurisprudenciales establece: “Respecto a la aplicación de leyes de Estado, a artículos de consumo especiales, o de comercio inter-estadoal, la regla es que ningún Estado puede prohibir la importación o venta, o “fijar ningún gravamen sobre unos u otros, ya sea por leyes prohibitivas, ya por impuestos o de otra manera, o a título de medidas de policía, mientras aquellos permanezcan en sus envases originarios de importación”. (12 Wheaton 419; 135 U. S. 100). Debiendo entenderse por “envase originario”, según otras sentencias de las Cortes federales, “el envase entregado por el importador al portador en el punto inicial del embarque, en la misma condición en que fué cargado”.

Otra decisión de las Cortes de Circuito de los Estados Unidos, agrega un nuevo elemento de juicio para definir el tránsito, en su realidad, al hablar del “poder de policía” de los Estados,



comprendido en sus fases de orden público y de sanidad, diciendo que no son nulas las leyes convenientes sobre inspección, dictadas en uso de aquella facultad, y para fines concordantes con ella, aunque pudieran afectar incidentalmente el comercio entre Estados. Pero no está comprendido dentro del “poder de policía” de un Estado, someter a un artículo de comercio entre Estados, — de paso por su territorio, o que se halle temporalmente almacenado dentro de él, para ser distribuído entre compradores de otros Estados, — a ningún gravamen en forma de impuestos o derechos de inspección”. (120 Federal Rep. 144).

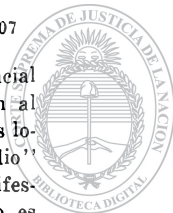
No creo necesario traer mayor número de casos de jurisprudencia para que se comprendan todos los aspectos de la cuestión planteada por la ley de Santa Fe, objeto de estas observaciones. Desde luego, lo que la Constitución quiere es que se consideren las cosas como son en realidad, y no por el nombre que tienen, pues así se burlarían todos sus preceptos, con cambios de palabras. Si la provincia de Santa Fe no cultiva vinos, ni fabrica vinos, alcoholes o bebidas en general derivadas de aquélla, su ley de impuestos sólo puede referirse a los que se importen del exterior y entran por las aduanas nacionales, o a los de producción nacional, o sea, de otras pro-



vincias, y que van a ella o a otras en demanda de mercado consumidor.

Por hábil y bien estudiada que sea la referida ley, — y lo es en verdad — ella no puede dar por inexistente el hecho de la importación de esos productos en su territorio, ya sea por sus mismos productores o fabricantes, para ser vendidos por empleados propios o reexpedirlos a otro destino en el mismo envase, ya enviados a consignación, o previa venta en el lugar de producción, pudiendo esa venta ser definitiva o condicional, con condición de reexpedición a otra provincia, o al exterior. La ley 2010 dice que quedan gravados en la forma que ella establece, *el expendio de las bebidas alcohólicas para el consumo, y las existencias de las mismas dentro del territorio de la provincia*''.

¿En qué momento se considera incorporada al capital comercial de la provincia, o colocada en situación de consumo, una partida de vinos, mantenida en sus envases originarios? La ley que ha debido tener en cuenta la abundante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia Nacional se limita a la clasificación técnica y al aforo y gravamen de las diversas clases de bebidas alcohólicas, y sin expresar los motivos o carácter del impuesto, — si es de puro interés fiscal, o es de inspección o prohibición sanitarias, — no dice nada de esto, ni distingue circunstan-



cia alguna que se refiera a definir la esencial condición de ser incorporada la importación al capital comercial, o a la masa de los consumos locales impondibles. Si es verdad que el "expendio" de ellas dentro de la provincia es una manifestación de aquella incorporación, también lo es que la ley habla de "las existencias" sin límite de tiempo, ni de otra clase; si es fácil determinar el momento del consumo de las existencias vendidas en plaza, y aplicar el impuesto con el detalle que se quiera, no ocurre lo mismo con "las existencias" que hubiese dentro del territorio de la provincia, en sus envases de origen, y sin que pueda fijarse el tiempo de su exportación fuera de ella.

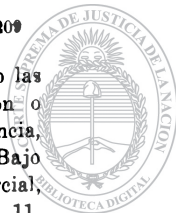
No resuelve este punto el artículo 20 de la ley que dice: "cuando el comerciante haya cambiado el destino del producto, y el consumo de éste se haga fuera de la provincia, tendrá derecho a la devolución del impuesto que haya abonado por el mismo". No lo resuelve, porque mientras el producto se mantiene en su envase originario, en depósito, sin pasar a manos de un comerciante expendedor al consumo, su situación es la de tránsito, según los fallos que he citado de las dos Cortes de Justicia, argentina y norteamericana, y todo gravamen sobre él en ese caso es inconstitucional. El cobro del impuesto, aunque deba ser devuelto, no se justifica bajo ningún



título, o supuesto, o ficción, pues el artículo 11 de la Constitución prohíbe fijar ninguno, bajo cualquier nombre que se imagine, por su situación de tránsito. Ni siquiera como garantía de seguridad mientras permanece el producto bajo la protección de la provincia, porque esta condición se rige por otras leyes o contratos gravosos para el comerciante, como los del depósito, el almacenaje, el seguro y otros, por cuyo concepto la misma provincia percibe otros impuestos. No se puede, a sabiendas de ser inconstitucional el impuesto sobre la mercadería no entregada al consumo, o en situación de tránsito, cobrar esta especie de adelanto en préstamo al gobierno, porque de todas maneras es un gravamen, prohibido por la Constitución.

No creo deber entrar en el análisis de los detalles de la ley, porque, como lo prometí, en esta carta sólo me propongo poner de manifiesto las fases de ella que más directamente chocan con el espíritu protector de la Constitución en favor del comercio interprovincial, y de la más fácil colocación de los productos de la industria de cada provincia, en el consumo de las demás, y así, en síntesis, y respondiendo a cada una de las dos cuestiones expuestas al comenzar estas líneas, concluiré:

1º La provincia puede gravar con impuestos justos y equitativos los artículos efectivamente



incorporados a su comercio interno, pero no las existencias que, procedentes de importación o destinadas a exportación fuera de la provincia, no hubiesen sido entregadas al consumo. Bajo este concepto, y en esa extensión y aspecto parcial, la ley sería violatoria de los artículos 9, 10, 11, 67 inciso 12 y 108 de la Constitución.

2º Tanto las sentencias de la Corte Argentina, como las de la de Estados Unidos, citadas en síntesis, establecen con toda claridad y precisión el criterio para decidir cuando un producto nacional o extranjero deja de hallarse en situación de tránsito, para ser considerado parte integrante del capital imponible por una provincia en cuyo territorio se encuentra.

Creo, pues, que la ley de Santa Fe número 2010 es inconstitucional en la parte que he observado; y que mientras el Congreso no dicte la regulación del comercio interprovincial que prescribe el artículo 67 inciso 12, la situación de las industrias de las provincias se verá continuamente amenazada de la más variada y diferente legislación fiscal de todas las demás, volviendo ilusorias en la práctica, las garantías económicas y franquicias que la Constitución ha creado en sus artículos 9, 10 y 11.

Saluda al señor Presidente con su más distinguida consideración.

J. V. González.



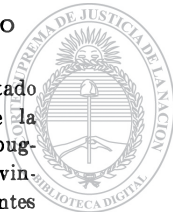
XXXI

**CONCEPTO DE LOS GOBIERNOS
DE HECHO**





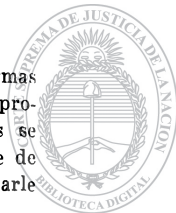
CONCEPTO DE LOS GOBIERNOS DE HECHO



Respuesta a una consulta del señor Diputado D. Manuel J. Astrada, quien, al leerla ante la Cámara, como parte de su discurso de impugnación al proyecto de intervención a la Provincia de Córdoba, la precedió de las siguientes palabras.

“Otro de los cargos hechos a aquel gobierno: gobierno de hecho. Y bien; yo he buscado en los textos la definición de lo que es gobierno de hecho y, no encontrándola, fui a pedir la palabra autorizada de un profesor en la materia, de un hombre que si bien ha tenido una larga, permanente y leal actuación dentro de un partido, no puede sospechársele de que sea capaz a esta altura de su vida de hacer una doctrina para un caso, sino que con su ciencia y conciencia, puestas escrupulosamente al servicio de las instituciones del país, ha tratado de expresar el fruto de su estudio y de su ilustración que hace honor al país. Me refiero al doctor Joaquín V. González, que me ha dado la definición que considero ha de ser una página digna de estudio para los hombres que se preocupan de estas cosas”.

Dentro del sistema de la constitución un gobierno de hecho, “de facto”, tiene que ser aquel que, o nace de una revolución, de un plebiscito por ausencia de los elementos orgánicos de su

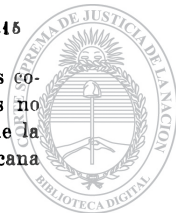


formación, o ha sido creado fuera de las normas establecidas por la constitución a manera de provisorio o interinato, mientras esas formas se llenan y sobreviene la ratificación por parte de los legítimos órganos preestablecidos para darle existencia.

Es evidente que una revolución emancipadora o separatista necesita crear un gobierno, el cual, surgido de la libre decisión del pueblo, dirija y encauce las fuerzas sociales o políticas hasta entrar en el carril constitucional, ya sea dándose a sí mismo una constitución y ajustando a ella su conducta ulterior, ya volviendo a los cauces constitucionales, en caso de que el cambio se hubiese operado dentro de éstas, y por solas divergencias de interpretación, o por corrupción o falseamiento, y a título de reconstrucción de lo adulterado, usurpado o corrompido.

En cuanto al gobierno plebiscitario, él sólo es concebible cuando no existe el creado por la ley, por cualquier razón, y el pueblo recobra su soberanía originaria y se decide a organizar los poderes disueltos, por medios directos de elección, hasta que se restablezcan aquéllos, o se dé forma a otros nuevos, conforme a la carta orgánica preexistente. Tal situación es la regida por aquella declaración constitucional, que dice:

“Las declaraciones, derechos y garantías que



enumera la constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (artículo 33).

Por otra parte, es el caso del mandante, que por desaparición del mandatario recobra su propia acción hasta que constituye otro nuevo. El pueblo no puede permanecer sin un gobierno, y mientras no se puede formarlo de acuerdo con las bases y procedimientos preestablecidos, aquél elige el “de hecho”, provisorio, que ha de ordenar y realizar aquella organización definitiva.

Estas reglas o principios pueden aplicarse tanto al gobierno de la nación, como al de los estados o provincias, el primero hasta su consolidación por el reconocimiento de los otros gobiernos extraños, el segundo, hasta que se cumplan las condiciones de su existencia normal, conforme a la propia constitución local y a la de la nación.

Tratándose del sistema federal argentino, la cuestión de los gobiernos “de hecho”, tiene que estudiarse y definirse dentro de las prescripciones de los artículos 5º, 6º, 104, 105, 106 C. N. y principalmente del 5º y 105, que dan las reglas fundamentales.

Primera. — Se dan por propias instituciones locales y se rigen por ellas eligiendo sus



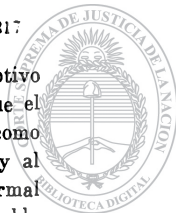
funcionarios “sin intervención” del gobierno federal.

Segunda. — Adoptan la forma republicana de gobierno, tal como lo establece la constitución (artículo 1º).

Sobre estas bases, la intervención del gobierno federal, dentro de la vida interna de las provincias, sólo puede tener lugar como una excepción; primero, en misión de protección y garantía de sus gobiernos amenazados o derrocados, y segundo, para restablecer la forma republicana de gobierno, entendida como oposición a la monárquica, autoocrática, o en general, caracterizada por el libre sufragio de los ciudadanos.

Ahora bien; según el sentido y lenguaje de la constitución y la jurisprudencia unánime de los Estados Unidos, cuyo artículo en esta materia es casi idéntico al nuestro, cuando la constitución dice “gobierno federal” entiende “congreso nacional”, y sólo cuando haya de emplearse la fuerza pública, por causa de “invasión o sedición” y a *requisición* de las autoridades locales “para restablecerlas o sostenerlas”, enticnde que puede y debe intervenir el P. E. y a los solos efectos de hecho, de dejar en funciones el gobierno así amenazado o destituido.

Como el poder ejecutivo no interviene por sí solo, sino a título de urgencia y en carácter provisorio y hasta que una ley se dicte o hasta que



el congreso pueda pronunciarse sobre el motivo de la intervención, queda sobreentendido que el poder ejecutivo sólo puede manifestarse como un agente de la ley o de la constitución, y al sólo objeto de garantizar la integridad y el normal funcionamiento de las autoridades que el pueblo se hubiere dado libremente, esto es, sin intervención del gobierno federal.

Según el lenguaje de la constitución en los artículos transcriptos, cada provincia debe dictar su propio "régimen electoral", concebido de manera que sea una realidad el sufragio del pueblo para el nombramiento de sus funcionarios, sin que en la abundante jurisprudencia americana y argentina se haya llegado a definir hasta dónde va esa amplitud del derecho de votar, y sin que se haya establecido nada que haga imposible la restricción del voto por capacidad de edad, de educación u otra condición que no destruya el principio general de la formación del gobierno, por medio de la elección popular.

Los defectos de forma o de amplitud del sufragio, no afectan el sistema republicano en su esencia, y así ellos no pueden ser corregidos por la ley nacional, sino por los propios resortes constitutivos, pues deben funcionar a esos efectos, "sin intervención del gobierno federal". (Artículo 105).

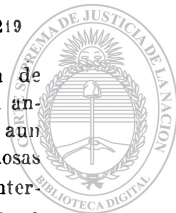


Se dice por los autores norteamericanos, que la constitución no es democrática, porque restringe la acción directa del pueblo, a quien se le prescribe “gobernar por medio de sus representantes”. (Artículo 22).

Así es como las leyes electorales pueden ampliar o limitar el ejercicio del sufragio, según el grado de capacidad para ejercerlo a conciencia; pero nunca se ha entendido que el gobierno federal podría tener facultad para obligar a una provincia a disminuir la edad de los electores, o a dispensarle de toda condición o requisito, siempre que se reduzca a los límites propios de la jurisdicción provincial, o a distribuir el ejercicio del voto en su territorio, según su parecer o como mejor entienda facilitarlo.

Claro es que además de la letra o sentido literal de la constitución, existe un “espíritu”, es decir, un sentido progresivo en la práctica e interpretación de las formas constitucionales; y así es como podemos decir que si nuestra constitución no es técnicamente democrática, ella lo es en su “espíritu”, de manera que por la educación y la mayor cultura, se va democratizando y extendiendo su aplicación a mayor esfera en la vida del pueblo.

Para reconocer la constitucionalidad de un gobierno de provincia, ninguno de los poderes



del gobierno de la nación tiene atribución de examen previo — salvo el caso de una forma antirepublicana o monárquica o anárquica, y aun así — salvo el caso de perturbaciones sediciosas o revolucionarias de hecho, sólo podrían intervenir aquéllos cuando un conflicto interno, o interprovincial, o con respecto de la supremacía de la nación, dicha incompatibilidad sólo podría pronunciarla el congreso en lo político, o el poder judicial, cuando proceda por razón de fuero o conflicto justiciable por él.

El desconocimiento de la legitimidad de un gobierno de provincia, por parte del poder ejecutivo de la nación, sólo puede producirse cuando aquél hubiese contrariado una prescripción constitucional federal, esencial a su existencia, o de una ley del congreso dictada dentro de sus facultades delegadas, es decir, dentro de los casos de los artículos 5º y 6º hubiese desconocido la supremacía de la constitución y leyes de la nación (artículo 31) o pretendido desmembrar la unión nacional, o alzarse en guerra contra ella o contra alguna otra provincia. Y en el caso actual, en que ninguna de aquellas condiciones se ha cumplido, el desconocimiento importa un abuso de poder, una usurpación de facultades y un atentado contra la autonomía de un estado, garantida por la cláusula antes transcrita de la constitución.

La denominación de “gobierno de hecho” que se quiera dar al de Córdoba, es un absurdo jurídico y político, puesto que él ha sido organizado de acuerdo con las reglas constitucionales, sigue funcionando dentro del molde de su constitución local, creando derechos y obligaciones jurídicas, que no pueden ser revocadas ni anuladas por otro poder, y manteniéndose en completa correlación con los demás gobiernos provinciales.



APENDICE DOCUMENTAL





MONOPOLIO FISCAL EN EL DERECHO PUBLICO
DE PROVINCIA. SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD
DE LA LEY 759 DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

**Don Francisco Passera contra la Provincia de Mendoza,
sobre restitución de dinero.**



Sumario: 1º No es impuesto el tributo que no tiene por mira costear gastos de la administración pública, sino acordar privilegios a determinadas personas o instituciones privadas dentro de una industria lícita que puede ser libremente ejercida.

2º A la ley 759 de la Provincia de Mendoza, le son aplicables las consideraciones y fundamentos del fallo de la Corte Suprema que declaró a la ley número 703 de la misma Provincia, contraria a los artículos 14, 16 y 28 de la Constitución Nacional (véase tomo 128, página 435). Por lo que la ley 758 y decreto reglamentario respectivo, que grava con un impuesto de diez centavos cada quintal métrico de uva, contrarían las garantías establecidas en la Constitución (artículo 14) relativas a la libertad de trabajo, industria y comercio, etc.; y la número 759 y decreto reglamentario correspondiente, que autorizan a gravar con una contribución extraordinaria máxima de doce y medio por ciento el precio oficial fijado a la uva que se coseche y vinifique en la Provincia (artículo 19); que restringe la producción de vino, gravando el exceso admitido con un impuesto adicional de dos cen-



taros por litro (artículo 20, y destinado ese impuesto a fines que no son los fines públicos que podrían justificarlo, y, además, impone un seguro de Estado (artículos 22 y 23), contrarían, igualmente, las garantías constitucionales antes citadas. (Constitución, artículos 14 y 16).

Caso: Lo explican las piezas siguientes:

Dictamen del señor Procurador General

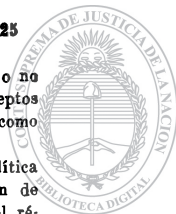
Buenos Aires, Septiembre 10 de 1923.

Suprema Corte:

El señor Francisco Passera, representado por el procurador don Manuel D. Cabrera, entabla demanda contra la Provincia de Mendoza, por restitución de sumas de dinero pagadas ilegítimamente bajo protesta, solicitando, al mismo tiempo, se declare la inconstitucionalidad de las leyes números 758 y 759, dictadas por la Legislatura de dicha Provincia el 6 de Noviembre de 1919, por estar en pugna las cláusulas que indica y su reglamentación con los principios consagrados en los artículos 14, 16, 17 y 28 de la Carta Fundamental.

La parte demandada sostiene la constitucionalidad de las leyes impugnadas por las consideraciones que aduce en el escrito de contestación de fojes 64, no acepta la exactitud de los hechos expuestos por la parte actora ni la aplicabilidad del derecho que invoca, por lo que solicita el rechazo de la acción.

El examen de estas cuestiones constitucionales debe circunscribirse al caso que lo motiva, del punto de vista



jurídico, con el fin de llegar a establecer si existen o no las incompatibilidades que se alegan entre los preceptos de las mencionadas leyes y los de la Constitución, como lo tiene consagrado la jurisprudencia.

Dentro de este orden y dada la organización política de la Nación es indudable que las provincias gozan de autonomía propia, pudiendo dictar sus leyes bajo el régimen de gobierno adoptado; pero bien entendido, que deben conformar la estructura de ellas a los principios enunciados en la Constitución Nacional que no admite ningún monopolio, particular o fiscal, porque de admitirlo importaría destruir ese régimen de libre concurrencia o competencia en el trabajo privado que preconiza, como resultaría si se mantuvieran las cláusulas impugnadas de las leyes 758 y 759.

Declarada por V. E. la inconstitucionalidad de la ley número 703 de 1º de Diciembre de 1916, la Legislatura de Mendoza sancionó la ley número 759, reproduciendo en el artículo 20 de ésta el 18, derogado de la anterior, como así resulta de autos, que establece la obligación de reponer excesos de prorratio. Se desconoce de este modo la libertad de comercio, limitando al productor el derecho de vender su mercancía; gravándose, además, por el citado artículo 20, con un impuesto adicional de dos centavos por litro, todo porcentaje mayor de vino que el autorizado que se entregare al consumo y no fuere re- puesto en el mes siguiente, destinándose su producido a los fines que establece el artículo 18.

Los doctores Joaquín V. González, Osvaldo Magnaseo y Manuel A. Montes de Oca, de notoria autoridad como constitucionalistas y juriseconsultos, han clasificado a la ley 759 como la de un monopolio público incompleto, “desde que no abarca — dice — la totalidad del ramo industrial ni la producción, si bien, en el hecho, convir- tiendo a los viticultores en cultivadores para el Estado.



éste los reemplaza en el grado de comercializarse el producto, o en parte también, en el momento de su elaboración, pues los incisos o) y d) del artículo 13 convierte al Estado en fabricante y expendedor de vino'', llegando a la conclusión en el estudio que se les encomendara, por las razones que expresan y jurisprudencia y autores que citan, que la mencionada ley número 759 es violatoria de los artículos 15 y 16 de la Constitución Federal y sus concordantes.

Este trabajo se encuentra impreso en el folleto agregado a fojas 29 del juicio análogo al presente seguido por la Sociedad Anónima ''Bodegas y Viñedos Domingo Tomba Limitada'', contra la misma Provincia de Mendoza, en el cual ha dictaminado también el subscrito.

Es indudable que el monopolio oficial que establece la ley número 759 lo ha convertido en gubernativo, después de derogada la ley número 703, en lugar del corporativo que le daba esta última, agravando de este modo los caracteres del monopolio.

Teniendo en cuenta que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas, resulta contrario a este precepto la contribución extraordinaria del doce y medio por ciento que fija el artículo 19 sobre el valor total de la producción de uva, sin ninguna deducción, lo que importaría más bien un despojo o confiscación, aparte de ser improcedente la facultad que confiere a la Comisión de Fomento, con autorización del Poder Ejecutivo, para imponerla. Es delegar en el Poder Ejecutivo facultades legislativas intransferibles, tales como la de fijar la materia imponible, el objeto a que se determina y la tasa o *quantum* de la contribución personal.

En las mismas condiciones respecto al monopolio y demás incompatibilidades denunciadas, se encuentra la ley número 758 y los decretos reglamentarios, siéndoles también aplicables las consideraciones precedentes por ser



contrarios al texto y al espíritu de la Constitución los artículos impugnados.

En el fallo de esa Suprema Corte que se registra en el tomo 128, página 445, en que se declaró la inconstitucionalidad de la ley número 703 citada, y en otros análogos, ha quedado establecido "que una ley que prohíba con un impuesto el expendio dentro de la República del producto que se fabrica más allá del límite que esa ley prescribe, es contraria a la franquicia acordada a todos los habitantes del país por el artículo 14 de la Constitución", y que, de aceptarse una reglamentación tendiente a restringir la producción de un artículo determinado, "podría hacerse extensiva a toda actividad industrial y la vida económica de la Nación con las libertades que la fomentan, quedaría confiscada en manos de legislaturas o congresos que usurparían por ingeniosos reglamentos todos los derechos individuales. Los gobiernos se considerarían facultados para fijar *al viñatero la cantidad de uva que le es lícito producir*; al agricultor, la de cereales; al ganadero, la de sus productos, y así, hasta caer en un comunismo de Estado en que los gobiernos serían los regentes de la industria y del comercio, y los árbitros del capital y de la propiedad".

En mérito de lo expuesto, pido a V. E. se sirva declarar inconstitucionales, a los efectos de este pleito, las leyes número 758 y 759 de la Provincia de Mendoza, por contrariar cláusulas de la Constitución Nacional.

Horacio B. Larreta.

Fallo de la Corte Suprema

Buenos Aires, Diciembre 28 de 1923

Y Vistos:

Los seguidos por don Francisco Passera contra la Provincia de Mendoza, sobre restitución de la suma de cuarenta mil setecientos setenta y cinco pesos con ochenta y dos centavos moneda nacional, de los que resulta:

Que a fojas 29 y con los documentos precedentes agregados, el actor deduce su demanda exponiendo:

Que ha pagado bajo protesta la suma indicada que le ha sido cobrada por la Provincia de Mendoza en virtud de lo dispuesto por los artículos 19, 11, 12 y 20 de la ley local número 759 y artículo 13 de la número 758 y decretos reglamentarios correspondientes.

Que las leyes citadas no hacen sino reproducir el régimen que imponía a la industria vitivinícola la anterior número 703 que se declaró inconstitucional por esta Corte Suprema; crea un monopolio de Estado contrario a disposiciones expresas de la Constitución, imponiendo el seguro oficial contra el granizo y las heladas; restringe la libertad de industria fijando límites a la elaboración y aplica gravámenes en mira de intereses gremiales para fomentar monopolios.

Que la libertad de trabajar garantizada por la Constitución es inconciliable con las leyes que, como las aludidas, suprimen la libre concurrencia y establecen un seguro obligatorio, creando gravámenes para pagar la uva destruída a la vinificación por la Provincia que se convierte así en industrial.

Que la sola fijación de un precio oficial a determinado producto, importa un monopolio que afecta fundamentalmente la libertad de comerciar y trabajar, y encarece el consumo en los intereses permanentes de la industria.



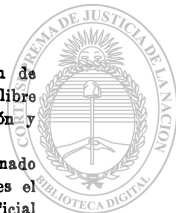


Que demanda, en tal virtud, la inconstitucionalidad de la última parte del artículo 19 de la ley provincial número 759, y artículos 48 y 49 del decreto reglamentario de la misma, que especifican la forma abusiva en que se realiza la recaudación y el monopolio de referencia, inconstitucionalidad que hace extensiva al artículo 20 de la ley 759 y artículos 31 y 32 del decreto reglamentario citado, y como consecuencia, la devolución de las sumas pagadas con la impropia calificación de impuestos.

Que acompaña las escrituras de protesto, recibos y escrituras públicas que comprueban el pago del pretendido impuesto aplicado para conservar el prorrateo destinado a gravar la libertad del trabajo y el ejercicio del comercio y de la industria, y a quebrantar el principio de la igualdad ante la ley.

Que el derecho a reclamar la devolución de lo pagado se funda en que el artículo 20 de la ley 759 es una reproducción del artículo 18 de la ley número 703, declarada inconstitucional por esta Corte Suprema. Aparentemente, agrega, esta segunda disposición resulta derogada por el artículo 1° de la ley número 759, pero el artículo 20 establece el prorrateo, incurriendo así en la violación constitucional ya declarada por sentencia firme. Da por reproducidas sobre el punto las consideraciones del fallo dictado por este tribunal en Diciembre 28 de 1918.

Que el impuesto establecido por las leyes impugnadas es atentatorio del derecho de propiedad garantizado por la Constitución, porque no responde a fines públicos, pues el seguro contra el granizo y las heladas corresponde a la actividad privada que llena esas funciones en forma mucho más ventajosa para la economía individual, y el impuesto de doce y medio por ciento del producto bruto de la uva producida en la Provincia se aplica a fomentar la creación de nuevas bodegas, a pesar de que



ya existe por millares las que antes de la sanción de esas leyes estaban libradas al juego regular de la libre competencia que ha permitido mejorar la producción y abaratarla.

Que el impuesto es, además, confiscatorio relacionado con el costo de la producción y las utilidades, pues el doce y medio por ciento calculado sobre un precio oficial ficticio, da por resultado que no queden utilidades en circunstancias determinadas, porque aquellas son absorbidas por el costo de producción y el impuesto, además de que éste, según se ha dicho, se aplica a fomentar y establecer un monopolio oficial.

Que el impuesto, en los hechos, tampoco es uniforme. Con prescindencia del precio oficial fijado a los efectos de liquidar el doce y medio por ciento aludido, la uva se vende con sujeción al precio económico de la oferta y la demanda. En el año 1922 varió de pesos dos cincuenta moneda nacional hasta pesos cuatro cincuenta moneda nacional. Entretanto, mantenido uniforme el tipo de precio oficial y el monto del impuesto, ello ha dado por resultado que quien había vendido el producto a pesos dos cincuenta moneda nacional, pagara igual impuesto que aquel que lo había vendido a pesos cuatro cincuenta moneda nacional.

Que, en resumen, las leyes 758 y 759 privan a los industriales del derecho de trabajar libremente, garantido por la Constitución, crean monopolios de Estado y gravan la industria con impuestos que no se aplican a fines públicos sino en beneficio de intereses particulares y afectan el principio de igualdad exigido por la Constitución, fundamentos por los que solicita se condene a la Provincia de Mendoza a devolver la suma reclamada, más sus intereses, costas y daños y perjuicios.

Que corrido traslado de la demanda, la Provincia de Mendoza la contesta a fojas 64, pidiendo su rechazo, con



costas, porque la suma cuya repetición se demanda fué pagada en letras de tesorería, una parte, y el resto en documentos no vencidos en la fecha en que se deduce la demanda.

Que, por lo demás, niega todos los hechos de la demanda, como asimismo el derecho que se pretende aplicar al caso.

Que los impuestos por seguro obligatorio han sido aceptados por el actor, el que ha reclamado daños por ese concepto, y, en consecuencia, ha sometido el contrato de seguro voluntario y no por imposición de la ley.

Que sin perjuicio de demostrar en el alegato que las leyes impugnadas no son inconstitucionales como lo sostiene el actor, debe hacer presente que todas las garantías que la Constitución acuerda son relativas, pues están sujetas a las leyes reglamentarias que se dictan por razones de orden público o de bienestar general; y en el caso no puede negarse al poder público la facultad de amparar una industria que es la base de la prosperidad de la Provincia.

Que las disposiciones de las leyes locales que se han traído a examen, tienden a amparar intereses colectivos y no son atentatorias a la Constitución.

Que recibida la causa a prueba (fojas 67), se produjo la que expresa el certificado de fojas 116, se presentó por el actor el alegato de fojas 118 y con el dictamen de fojas 127, se llamó autos para definitiva (fojas 129).

Y Considerando:

Que la ley número 758, corriente a fojas 12 de autos, constituye por las disposiciones de todo su articulado, como por su conexión y referencias a la ley número 759, el plan fundamental de esta última para asegurar el propósito bien definido de someter a la industria vitivi-

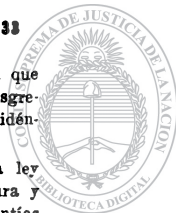


nícola de la Provincia a la regencia del Gobierno de la misma, por lo medios directos e indirectos que ambas leyes determinan.

Que a los efectos de la consecución del fin enunciado, se crean por el artículo 13 de dicha ley 758 los recursos que se destinan a comprar o construir bodegas y depósitos, instalar destilerías y fábricas cooperativas, habilitar a industriales o viñateros que quieran construir o ampliar la capacidad de sus bodegas, etc., operaciones que mediante el mecanismo de la ley se realizan, como todas las que de ella derivan, con la intervención directa y la fiscalización inmediata de la Comisión de Fomento que representa al Gobierno en su doble carácter fiscal e industrial.

Que en tales condiciones la creación impositiva del artículo 13 de la ley 758 no presenta los caracteres esenciales del impuesto en su sentido legal y jurídico. Para no abundar en consideraciones doctrinarias al respecto, bastará hacer constar una vez más que esta Corte Suprema ha establecido en casos análogos al *sub judice* que no es impuesto el tributo que no tiene por mira costear gastos de la administración pública, sino acordar privilegios a determinadas personas o instituciones privadas dentro de una industria lícita que puede ser libremente ejercida (Fallos: tomo 137, página 212; considerando 18, página 245, y jurisprudencia que allí se cita).

Que dictada la ley número 759 a los fines que en ella se expresa de derogar las disposiciones de la ley número 703 declaradas inconstitucionales por esta Corte, y de intervenir en la liquidación de la Cooperativa Vitivinícola de Mendoza, se imponía, como lógica deducción de tales antecedentes, la seguridad de que la nueva legislación se apartaría naturalmente de los errores de la anterior y ajustaría sus preceptos a los principios fundamentales que aquélla desconociera. Empero, el examen de



esa nueva ley, impugnada en esta causa, demuestra que sólo ha derogado el procedimiento, la forma de transgresión, manteniéndose substancialmente la misma con idénticos caracteres de gravedad.

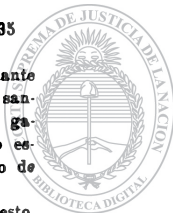
Que, en efecto, la invalidez constitucional de la ley 703 fué declarada porque importaba en su estructura y aplicación el quebrantamiento de derechos y garantías relativos a la libertad del trabajo y de la industria, a la igualdad básica del impuesto y a la libre concurrencia comercial y económica, por cuanto hacía obligatoria la reserva, exportación o destilación de una parte del vino, fijaba precios de compra-venta, de elaboración, etc., y eximía a determinados productores del impuesto que en iguales condiciones se exigía a otros. Y bien: la ley 759, que se dice derogatoria de la 703, ha hecho desaparecer la Cooperativa, y el cheque compensador, instrumentos principales de aquel ingenioso mecanismo, pero ha creado, en cambio, la Comisión de Fomento (artículo 3º), más directamente representativa del fisco comerciante, industrial o fabricante, asegurador, etc., y por su intermedio fija precios a la uva, y la compra (artículos 11 y 12), la vende, la elabora por cuenta propia, fabrica vino para la exportación al extranjero o productos derivados de la industria enológica, sobre los cuales puede establecer primas diferenciales en el precio de la uva (artículos 13 y 18); la referida comisión administra los fondos provenientes de estas operaciones, y si tales recursos resultan insuficientes, está autorizada para imponer una contribución extraordinaria que pueda gravar la producción hasta con un doce y medio por ciento del precio fijado a la uva que se coseche y vinifique en el territorio de la Provincia (artículo 19); de los mismos recursos se dispone también, para establecer seguros contra el granizo y contra la helada (artículos 22 y 23); y, por último, para que el cuadro de atribuciones sea



más completo, para que sea más acentuada la identidad entre la ley abolida y la que la substituye, para que se defina con mayor precisión la subsistencia en ésta de las transgresiones constitucionales de aquélla, se establece que la Comisión de Fomento fijará el porcentaje de vino que podrá entregarse mensualmente al consumo en cuotas proporcionales a la existencia de cada bodega, y todo porcentaje mayor de vino que se entregue al consumo y que no sea repuesto en el mes siguiente, será gravado con un impuesto adicional de dos centavos por litro (artículo 20).

Que la sola enunciación de las cláusulas precedentemente enumeradas, demuestra que la ley que en esta causa se impugna como inconstitucional, atenta, en efecto, contra los mismos principios y garantías que fueron quebrantados por la ley anterior, y en consecuencia le son aplicables las consideraciones y fundamentos del fallo de esta Corte que declaró aquella ley contraria a los artículos 14, 16 y 28 de la Constitución Nacional. Así sobre la base de una organización legislativa visiblemente monopolista, puesto que el Estado gravita sobre la industria en todo su desenvolvimiento, desde el seguro de la cosecha a la que le fija precio, para adquirirla y para venderla, hasta la elaboración del producto y sus derivados, sobre esa base se establecen primas diferenciales y contribuciones extraordinarias y se suprime la libre concurrencia industrial y comercial, con violación, por consiguiente, de explícitas garantías y derechos consagrados por el artículo 14 de la Constitución.

Que las disposiciones del artículo 20 de la ley que se examina, en cuanto limita la producción y expendio del vino fijando el porcentaje que en proporción a la existencia de cada bodega podrá entregarse al consumo, y que reproduce en otros términos la restricción equivalente que contenía la ley 703, son también atentatorias del

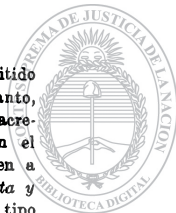


mismo artículo 14 de la Constitución, porque mediante el procedimiento referido y el impuesto con que lo sanciona, establece una limitación incompatible con la garantía constitucional recordada, según se ha dejado establecido en los considerandos 10, 11 y 12 del fallo de esta Corte recaído en el caso de la ley 703.

Que el principio de igualdad como base del impuesto, que consagra el artículo 16 de la Constitución aparece violado en la contribución extraordinaria del artículo 19 de la ley, pues como se demuestra en autos, y es forzoso que ocurra, sometido el producto a precios diferentes regidos por leyes económicas inviolables, es evidente que, tratándose de un impuesto de tanto por ciento del precio fijado oficialmente a la uva, pagará más proporcionalmente el que la ha vendido a un precio inferior al establecido por el arbitrio de la Comisión, que aquel que obtuvo ese precio oficial u otro mayor.

Que a este respecto cabe reiterar las consideraciones expresadas por esta Corte Suprema en casos análogos, esto es, que aunque sean incuestionablemente amplias las facultades impositivas de las provincias, no son ilimitadas; este poder está sujeto al contralor de ciertos principios que se encuentran en su base misma: debe ejercerse de buena fe, para objetos públicos y no privados, y establecidos con arreglo a un sistema de imparcialidad y uniformidad a fin de distribuir con justicia la carga. Toda imposición que se apoye en otras razones o responda a otros propósitos, no sería impuesto sino despojo. (Fallos: tomo 128, página 435; considerando 19, página 455).

Que el informe corriente a fojas 108 demuestra que el actor ha pagado, efectivamente, las sumas que reclama, y las escrituras de fojas 1, 4 y 8 comprueban que los pagos se hicieron con protesta y reserva de derecho a repetir. Cabe observar, sin embargo, que una parte de esa

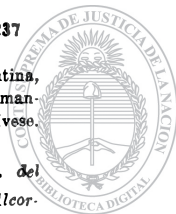


suma fué pagada en letras de tesorería, hecho admitido por la parte actora (fojas 120 vuelta) y que, por tanto, hace innecesario examinar la prueba rendida para acreditarlo. Esos pagos en letras están detallados en el informe citado de fojas 108 (punto 4º) y ascienden a la suma de *cinco mil diez y seis pesos con cincuenta y cuatro centavos*, correspondiendo que se abonen al tipo de cotización que regía en la fecha del pago y que no resulta debidamente establecido en los informes de fojas 112 y 113.

Por estos fundamentos, los del dictamen del señor Procurador General y los del citado fallo tomo 128, página 435, se declara: 1º Que la ley 758 y decreto reglamentario respectivo que grava con un impuesto de diez centavos cada quintal métrico de uva con el objeto y en las condiciones precedentemente expuestas contrarían las garantías establecidas en la Constitución (artículo 14) relativas a la libertad de trabajo, industria y comercio, etc.; 2º Que la ley número 759 y decreto reglamentario correspondiente, que autorizan a gravar con una contribución extraordinaria máxima de doce y medio por ciento el precio oficial fijado a la uva que se coseche y vinifique en la Provincia (artículo 19); que restringe la producción de vino, gravando el exceso admitido con un impuesto adicional de dos centavos por litro (artículo 20) y destinando ese impuesto a fines que no son los fines públicos que podrían justificarlo, y que, además, impone un seguro de Estado (artículos 22 y 23), contrarían, igualmente, las garantías constitucionales antes citadas (Constitución, artículos 14 y 16). En consecuencia, la Provincia de Mendoza debe devolver al actor, en el término de diez días, la suma que demanda, pagada en moneda nacional, así como la que se ha abonado en letras de tesorería que será devuelta con arreglo a la cotización que regía en la fecha del pago, todo con sus

intereses a estilo del Banco de la Nación Argentina, contados desde la fecha de la notificación de la demanda, con costas. Notifíquese y repuesto el papel, archívese.

*A. Bermejo — Nicanor G. del
Solar. — J. Figueroa Alcor-
ta. — Ramón Méndez.*





LA LOTERIA NACIONAL ANTE EL DERECHO FEDERAL ARGENTINO

Sentencia del Juez en lo Criminal y Correccional

Buenos Aires, Octubre 19 de 1921.

Y Vistos:

Se procesa en esta causa a Juan José Marini, como infractor a la ley 4097.

La División de Investigaciones munida de la orden de fs. 6 allanó el comercio situado en la calle Paraguay 1551 a cuyo frente se encontraba el procesado; en su presencia y la de los testigos que declaran a fs. 10 y fs. 12 se encuentran los billetes o certificados que se enumeran en la diligencia de fs. 7 emitidos por la Caja Popular de Ahorros de la Provincia de Buenos Aires y por las que, con igual denominación y análoga organización funcionan en las provincias de Córdoba y Tucumán como se expresa a fs. 41.

Marini confirma los hechos relacionados, en su indagatoria de fs. 16 ratificada a fs. 21.

El Ministerio Fiscal considera que los billetes o certificados secuestrados corresponden a verdaderas loterías en atención a las consideraciones que expone a fs. 24 concordantes con los antecedentes parlamentarios de la ley, la jurisprudencia nacional que ha prevalecido en casos análogos y las enseñanzas de la doctrina y decisiones de los tribunales extranjeros; pide se imponga a Marini la



pena del artículo 3° de la ley 4097 conforme a los artículos 1° y 4° de la misma.

La defensa del acusado, solicita su absolución a mérito de las consideraciones contenidas en su exposición de fs. 30 y siguientes.

Considera como argumento fundamental en favor de su defendido la inconstitucionalidad de las leyes 3313 y 4097, aunque subsidiariamente alega las cuestiones no enteramente dilucidadas en su concepto, que derivan de la obscuridad de esas leyes y que han motivado votos en disidencia de señores vocales de la Excelentísima Cámara como son los que se refieren al concepto del juego de lotería y a la circunstancia de que, en opinión de la defensa, si la ley 4097 contempla en sus disposiciones a las personas o corporaciones privadas no puede alcanzar con sus sanciones por los hechos a que se refieren, a los Estados Federales en su carácter político aunque bajo ciertos aspectos obren como personas jurídicas.

Fundando la inconstitucionalidad de las leyes 4097 y 3313, sostiene la defensa con extensos desarrollos que ellas establecen un monopolio en beneficio de la Nación y en detrimento de las provincias sin razón que justifique o explique ese ejercicio del "poder de policía", es decir, sin que medie una razón que por su naturaleza lo imponga como una necesidad de carácter general, que es lo que justifica e inspira la vasta legislación del Estado moderno, sobre el juego, el alcoholismo, la vagancia, etc.

No estima suficientes las razones que encuentra hipotética o implícitamente enumeradas en la jurisprudencia de la Suprema Corte, razones de moralidad, de utilidad fiscal y de beneficencia pública, porque en su concepto y por los motivos que expone, aquellas leyes no sólo no las realizan sino que, sin otro fundamento que eliminar una competencia y no por una razón de moral pública, con una cláusula penal y conminatoria que lo es la estor-





sión, se impone a las provincias la renuncia de sus derechos jurisdiccionales y autonómicos en materia financiera.

El Congreso agrega, no ha podido, por no tener poder concedido por la Constitución, clausurar el territorio federal a la circulación y venta de títulos de lotería, emitidos por los Gobiernos de Provincias en uso de atribuciones no restringidas por la Constitución Federal (artículos 104, 107 y 108), mientras la Lotería Nacional cuyos billetes son instrumento de juego de puro azar, pueden circular libremente; esos certificados son “documentos de Estado” de cuyo carácter no puede despojarlos el Congreso para calificarlos y considerarlos como billetes de lotería y prohibir que circulen en el territorio federal, si no median las circunstancias de moral o salud pública.

Finalmente, en opinión de la defensa, el Congreso no ha podido, como lo encuentra aquélla insinuado en una sentencia de la Suprema Corte, proceder como legislatura local al dictar las leyes 3313 y 4097; esa afirmación, dice, envuelve una petición de principio, la de admitir que la facultad de crear un monopolio en favor del gobierno de la Capital está dentro de las facultades reconocidas al Congreso en su capacidad total, que es lo que se trata precisamente de probar; tampoco es admisible, **agrega**, que derive esa facultad de una concordancia entre el artículo 2069 del Código Civil y el 67, inciso 2º de la Constitución, porque, aparte de que esa concordancia solo puede inducirse para pequeños juegos y no para grandes instituciones, si ella existiese en el caso de aquellas leyes, la administración de lotería como asunto local, se habría entregado a la Municipalidad o a la Policía de la Capital, lo que resulta compatible con la institución creada por la ley 3313.



Y Considerando:

En cuanto al hecho que motiva esta causa, que el procesado reconoce que ha pasado de la manera anteriormente relacionada; que conforme al artículo 321 del Código de Procedimientos ello importa plena prueba de la infracción acusada.

Que el infrascripto en la causa que por ante la Secretaría actuaría se siguió a Manuel Lichas y cuyo pronunciamiento confirmó la Excm. Cámara, ha declarado que los Certificados de la Caja Popular de Ahorros de la Provincia de Córdoba y los análogos de las Provincias de Buenos Aires y Tucumán secuestrados al procesado son títulos o billetes de verdaderas loterías que por no estar autorizadas por ley nacional, su introducción, circulación y venta en la Capital Federal, constituyen la infracción prevista y penada por el artículo 4º, letras a) y c) de la ley 4097, de que se acusa a Marini.

Que las partes citan ese antecedente judicial; conocen por lo tanto sus fundamentos y el Juzgado estima en consecuencia, inoficioso repetirlos.

Considerando, por lo que respecta a la validez de los artículo 1º y 3º y 10 de la ley 3313 y 4º de la ley 4097:

Que las disposiciones legales mencionadas, no infringen cláusulas constitucionales como lo pretende la defensa; el Congreso las ha dictado en su carácter de legislatura local de los lugares sujetos a la jurisdicción federal en que se aplican, ejercitando una facultad que ni es privativa del Congreso Nacional ni la Constitución prohíbe su ejercicio a los Estados Federales (artículos 67, 104 y 108 de la C. Nacional).

Que la naturaleza de la materia que rigen las disposiciones de las leyes 3313 y 4097 — juegos de azar — es de carácter esencialmente municipal o policial y aunque el Código Civil en su artículo 2069 disponga que las



h.

loterías y rifas se regirán por ordenanzas municipales o policiales, esa disposición no impide que se rijan también por leyes especiales. (Segovia, Código Civil Argentino Anotado, nota 1644) las que se dan, como lo ha declarado la Suprema Corte respecto de la ley 4097 (T. 103, p. 260), en concordancia con el citado artículo 2069 del Código Civil.

Que no es dable entonces contestar la facultad de las legislaturas de los Estados Federales que la misma ley 3313 en su artículo 14 les reconoce, para reglamentar según las conveniencias o intereses locales, los juegos de azar, como podría hacerse con ordenanzas municipales o policiales.

Que si como sostiene la defensa, para que existiese la concordancia entre el artículo 67, inciso 27 de la Constitución y 2069 del Código Civil habría sido menester que la administración de la Lotería de Beneficencia Nacional se hubiese confiado a la Municipalidad o a la Policía de la Capital, la ley 3313 ha satisfecho también esa exigencia, pues ha entregado su administración y vigilancia al Poder Ejecutivo Nacional "jefe inmediato y local de la Capital de la Nación" que la lleva a cabo por medio de delegados y en la forma que establece el artículo 2º de la recordada ley.

Considerando, en cuanto al monopolio que, según la defensa, establecen las leyes 3313 y 4097 en favor de la Nación para la explotación del juego de lotería en la Capital Federal y territorios nacionales.

Que las disposiciones de la ley 3313 que aparezcan como inconciliables o contradictorias con las de la ley posterior N° 4097, deben considerarse modificadas en el sentido de estas últimas disposiciones legislativas (art. 17 del Código Civil; Toullier, T. 1º, N° 155 y 157; Planiol, T. 1º, N° 228) y éstas no acuerdan a la Nación, la exclusividad de la explotación del juego de lotería en la



Capital y territorios nacionales; por el contrario lejos de excluir de ellos a otras loterías o “juegos semejantes”, consienten que se establezcan o circulen y vendan los títulos de esos juegos a condición de que se llenen los requisitos con sujeción a los cuales, por razones obvias de policía y de interés general, los permite.

Que siendo esto así, la ley 4097 reglamenta y no establece un monopolio del juego de lotería y si es verdad que no se han dictado aún leyes que autoricen la introducción y venta en la Capital y territorios nacionales de otras loterías que no sea la de Beneficencia Nacional, son frecuentes y notorias las autorizaciones administrativas que se acuerdan para realizar en ellos “juegos semejantes” al de lotería.

Que por lo que hace al carácter de las cláusulas penales de la ley 4097, que según la defensa impone a las provincias la renuncia a sus derechos jurisdiccionales y autónomos en materia financiera, tales cláusulas no tienen ni pueden tener ese alcance, limitadas como están por la misma ley a reprimir meras transgresiones de carácter policial o municipal, no comprendidas en el Código Penal y como lo establece la Suprema Corte en la sentencia antes recordada, las Legislaturas provinciales o el Congreso como Legislatura local de la Capital y territorios nacionales, pueden comprender en su legislación respectiva.

Que finalmente la naturaleza y carácter de las leyes 3313 y 4097 que queda establecida en las consideraciones que preceden concordantes con las resoluciones de jurisprudencia en casos análogos, demuestran que en la aplicación de sus preceptos los tribunales no pueden distinguir entre personas o corporaciones privadas y los Estados Federales como lo insinúa la defensa por cuanto ellas reglamentan el juego de azar en la Capital y territorios nacionales e imponen su reglamentación sin distingos y



de acuerdo con los términos formales de sus disposiciones quienesquiera que sean los empresarios de aquellos o sus cooperadores.

Por estos fundamentos, de acuerdo con lo solicitado por el Ministerio Fiscal y no obstante lo alegado por la defensa, fallo declarando que los arts. 1º, 3º y 10 de la ley 3313 y 4º de la ley 4097, no son repugnantes a la Constitución Nacional e imponiendo a Juan José Marini, como infractor al art. 4º, incisos a) y c) de la ley 4097, la pena de dos mil pesos moneda nacional de multa que dentro de las veinticuatro horas de encontrarse ejecutoriada esta sentencia obrará en el Banco de la Nación Argentina a la orden del infrascripto y como perteneciente a esta causa o sufrir en su defecto un año de arresto y se declaran a su cargo las costas procesales (art. 144 del Código de Procedimientos).

F. I. Oribe.

Ante mí: *Ismael Cazeaux Alsina.*

Sentencia de la Cámara en lo Criminal y Correccional.

Buenos Aires, Diciembre 6 de 1921.

Y Vistos, considerando:

Que está plenamente probado en autos que en la agencia de lotería situada en la calle Cangallo N° 527, a cuyo frente se encontraba el acusado Juan José Marini, se expendían al público billetes de las Cajas Populares de Ahorros de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Tucumán. El hecho resulta probado por el acta de secuestro de fs. 7 y por la confesión del mismo acusado, a fs. 16 y 21, lo que la defensa no desconoce.



Que el señor Juez a quo considera el hecho penado por el art. 4º, incisos b) y c) de la ley N° 4097, y condena a Marini a pagar una multa de dos mil pesos moneda nacional o a sufrir en su defecto, un año de arresto, sentencia de la que recurre la defensa, sosteniendo que los títulos secuestrados no son loterías, y que la ley 4097, en cuanto prohíbe su circulación en la Capital Federal y Territorios Nacionales, es contraria a la Constitución Nacional, por cuanto la Nación no puede prohibir la circulación de los certificados de las Cajas de Ahorros Provinciales que emanan de un acto público de un Estado federal, ni crear un monopolio a favor de la Lotería Nacional.

Que la disposición legal aplicada por el señor Juez a quo en la sentencia apelada, pena a todo el que tuviese en su poder billetes de loterías clandestinas emitidos dentro o fuera del país, a los administradores, propietarios, agentes o empleados de casas donde se vendan o se encuentren billetes de loterías no autorizadas, a los que introdujeran en la Capital de la República o Territorios Nacionales, billetes de loterías no autorizadas, o de cualquier manera los circularan o exhibieren.

Que según la ley 2820, sancionada por la Legislatura de la Provincia de Córdoba, la Caja Popular de Ahorros que dicha ley crea, emite certificados de depósito sujetos a sorteos periódicos de premios; los certificados premiados quedan amortizados y cancelados y los no premiados se canjean por el 50% de su valor escrito, por títulos de renta, con un interés de dos y medio por ciento anual y medio por ciento de amortización acumulativa. Folleto de fs. 43.

Que las Cajas Populares de Ahorros de la Provincia de Tucumán y de la Provincia de Buenos Aires, emiten certificados de depósito en las mismas condiciones. Folletos de fojas 42 y 45.



Que, como lo ha resuelto este Tribunal en el caso de Juan Manuel Lichas, de fecha diciembre 28 de 1920, esta emisión y sorteo de certificados es una verdadera lotería, cualquiera que sea el nombre con que se la denomine. Lotería, puede decirse, es el juego en el cual, por una parte hay una serie de billetes numerados, de un cierto valor, y por la otra, una cierta cantidad de dinero que constituye los premios que les serán asignados a los poseedores de los billetes favorecidos por la suerte, mediante un sorteo. Esta es, términos más o menos, la acepción común de la palabra, como puede verse en cualquier diccionario. Lo mismo la define en términos generales Dalloz, Rep. III. En algunas legislaciones extranjeras la acepción atribuida a la palabra es también la misma. En Francia se considera lotería, según la ley de 21 de mayo de 1836, “Las ventas de inmuebles, de muebles o de mercaderías por vía de la suerte, y a las cuales se hubieren unido primas u otros beneficios debidos al azar, y generalmente todas las operaciones ofrecidas al público para hacer nacer la esperanza de una ganancia que sería adquirida por la suerte”. La ley belga del 31 de diciembre de 1851 decía más o menos lo mismo; en el mismo sentido la define el Código Penal belga, en su art. 301 y la jurisprudencia ha reputado loterías las operaciones en que la ganancia dependiese de la suerte, aunque no hubiera probabilidad de pérdida. Entre nosotros ninguna de las leyes que han autorizado loterías o las han prohibido — leyes 1260, 1656, 2887, 2980, 2989 y 3013 — había definido lo que debía entenderse por lotería, pero la ley N° 3313, que creó la Lotería de Beneficencia Nacional, al decir en el art. 4°: El sistema que deberá aplicarse será el de extracción de una cantidad de números de entre otros determinados con anterioridad, para adjudicarles los premios que hayan sido ofrecidos”. y prohibir en el art. 9° la introducción y venta de toda



otra lotería, ha establecido con suficiente claridad que entiende por lotería todo juego en el que se adjudiquen premios por sorteo, es decir, ha seguido la doctrina más amplia. En consecuencia, y como es de toda evidencia que los términos de la ley 4097, en cuanto se refieren a loterías, deben ser interpretados relacionándolos con la ley 3313, resulta claro que los certificados cuya venta motiva el presente juicio, como los análogos que emiten otros Estados federales, caen bajo la prohibición legal. En efecto: son emitidos por un precio en dinero, son sorteados de acuerdo a un programa y los billetes premiados canjeados por premios; los billetes no favorecidos por la suerte en los sorteos, pueden ser canjeados dentro de un término y por el 50% de su valor escrito, por títulos de renta; la ganancia y la pérdida, ésta aunque limitada, depende del azar, y cuando el tenedor no es favorecido por la suerte, sufre una pérdida segura. Sostiene la defensa que se trata de un empréstito interno con premios, pero estos empréstitos conocidos en la vida financiera de los Estados, reúne otros requisitos que los diferencian de las loterías. “Los empréstitos a premios, dice Wagner, son una categoría de deudas reem-bolsables, en las que el capital de la deuda es reem-bolsable siguiendo un plan de lotería realizado por sorteo, la mayor parte de las veces a la par, mientras que los intereses son pagados, bajo forma de prima”. *Traité de la Science des Finances*, XXX, pág. 47. Y Leroy Beaulieu, hablando de los empréstitos a premio, y después de definir las loterías, dice: “completamente distinto es el mecanismo de los empréstitos a premio; ninguno de los partícipes pierde su puesta; puede a cada instante realizarla, vendiendo su obligación en el mercado, y está seguro de ser reembolsado íntegramente en fecha indeterminada, generalmente, aún con una prima”. *Traité de la Science des Finances*. II. pág. 248. Como



se ve, la diferencia es fundamental; en la lotería hay una pérdida segura; en el empréstito el mutuante está seguro de no perder su capital, conserva siempre un título para tomar parte en otros sorteos, gana mientras tanto un interés generalmente bajo, y la probabilidad que tiene es la de reembolso anticipado con una ganancia.

Que la inconstitucionalidad de la ley N° 4097, que vuelve a alegarse en el presente caso, también fué resuelta por el tribunal en el mencionado caso de Juan Manuel Lichas, en sentido negativo y de acuerdo con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia Nacional, en el caso que se registra en el Tomo 103, pág. 255 de la colección de sus fallos.

Es cierto que se trataba en el caso de una lotería extranjera, pero la lectura del fallo demuestra la interpretación que el Tribunal hizo de las disposiciones de la ley, con relación a la Constitución. En él se lee: “Que los incisos a) y e) del artículo 4° de la citada ley N° 4097, al conminar con las penas de arresto y multa a los que tengan en su poder billetes de loterías clandestinas emitidas dentro o fuera del país o a los que introdujeran a la Capital y Territorios Nacionales billetes de loterías no autorizadas, no hacen otra cosa que prohibir el juego de esas loterías, como prohíbe también esa ley otras clases de juegos de azar; pues tal prohibición no sería posible sino en esa forma, y ya que otorgado el poder, el medio puede ser puesto en práctica por una necesaria implicancia”. “Así, pues, los derechos de comprar y vender, de usar y disponer de su propiedad sufren en este caso una reglamentación limitativa fundada, sin duda alguna, en las atribuciones que por su propia naturaleza corresponden al Poder Legislativo, en su carácter de legislatura local”. “Que el concepto de loterías clandestinas no es otro que el de loterías que se venden y circulan sin autorización de la ley; y en la Capital y Terri-



torios son todos los billetes de loterías que se venden y circulan sin autorización de la ley; y en la Capital y Territorios son todos los billetes de loterías que no sean de la Nacional, autorizada expresamente por la ley 3313 ...". Esta interpretación hecha por el más Alto Tribunal encargado de la interpretación definitiva de la Constitución Nacional, exime de otras consideraciones, pues ha fijado el alcance del poder del Congreso Nacional para dictar la prohibición que se ataca de inconstitucionalidad.

Por estos fundamentos y los de la sentencia apelada de fs. 47, se confirma la misma que condena al procesado Juan José Marini, al pago de dos mil pesos moneda nacional de multa, o en su defecto, a sufrir la pena de un año de arresto, y costas. *E. F. Newton — J. H. Frías — F. Ramos Mejía.*

LEY NACIONAL DE CABOTAJE

(Nº 7049)

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º La navegación y comercio de cabotaje entre puertos de la República quedan reservados a los buques de bandera nacional, salvo el caso de reciprocidad de las naciones ribereñas.

Art. 2º Los buques de bandera extranjera podran entrar a uno o varios puertos nacionales para dejar la carga que traigan del exterior y recibir la de exportación, con arreglo a las leyes que sancione el Honorable Congreso y a los decretos que las reglamenten.

Art. 3º Autorízase al Poder Ejecutivo para acordar primas a los establecimientos de construcción naval hasta la suma de trescientos mil pesos moneda nacional anuales (\$ 300.000 m|n.), y a los buques nacionales establecidos en la carrera a los puertos del sud de la República y fuera de cabos, hasta la suma de un millón de pesos moneda nacional (\$ 1.000.000 m|n.), también anuales, cantidad que podrá ser aumentada en relación al tráfico y aumento del comercio marítimo, durante un período que no exceda de diez años; en ambos casos sobre la base de las construcciones y del millaje recorrido en viaje de comercio.

Para optar a la prima los armadores o empresas deben estar radicados en la República.

Art. 4º Queda autorizado el Poder Ejecutivo a simplificar los requisitos y formalidades aduaneras y redu-





cir los derechos de anclaje, a los barcos de cabotaje que conduzcan las cargas en bodegas marchamadas, y admitan a bordo empleados aduaneros encargados del contralor de las operaciones.

Art. 5° Todo buque de bandera extranjera que fuera sorprendido en el ejercicio del cabotaje contra lo prescripto en esta ley, será pasible de comiso conjuntamente con el cargamento que conduzca.

Art. 6° El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del término de sesenta días, en que entrará en vigencia, tanto en lo relativo a los beneficios que ella acuerda, como a las condiciones que deben reunir las tripulaciones y servicios de los buques, así como el personal de los establecimientos de construcción naval.

Art. 7° Los gastos que demande el cumplimiento de esta ley serán hechos de rentas generales, con imputación a la misma, debiéndose consignar en los presupuestos anuales las cantidades necesarias para darle cumplimiento.

Art. 8° Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires a trece de agosto de 1910.

LEY DE PROPIEDAD LITERARIA Y ARTISTICA

(Nº 7092)



El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º Se reconoce la propiedad científica, literaria y artística para todas las obras publicadas o editadas en la República Argentina. Esta propiedad intelectual se registrá por el derecho común, bajo las condiciones y limitaciones expuestas en la presente ley.

Art. 2º Para los efectos de esta ley, las obras científicas, literarias y artísticas comprenden: los escritos de cualquier clase y tamaño, las composiciones teatrales y musicales de cualquier género, las obras de pintura, escultura, arquitectura y grabados, los mapas geográficos, planos, diseños y fotografías; en fin, toda producción del dominio científico, literario o artístico sea cual fuere el procedimiento de reproducción.

Art. 3º El derecho de propiedad de una obra científica, literaria o artística comprende para su autor la facultad de disponer de ella, de publicarla, de ejecutarla, de traducirla o autorizar su traducción y de reproducirla en cualquier forma.

Art. 4º Salvo convenios especiales, los coautores de una obra disfrutan derechos iguales; los colaboradores anónimos de una compilación colectiva no conservan derecho de propiedad sobre su contribución de encargo; los autores anónimos o los que empleen seudónimos tienen por representante legal al editor.

Art. 5º La propiedad científica, literaria y artística



corresponde a los autores durante su vida y se transmite a los herederos o derecho habientes, por el término de diez años posteriores a la muerte del autor. Para las obras póstumas, este derecho se extiende a veinte años después de la publicación; es transferible por acto entre vivos. En caso de figurar varios autores, el término empieza desde la muerte del último. Transcurrido este término, la obra pasa al dominio público.

Art. 6º Salvo declaración contraria, entiéndese que el autor se reserva el pleno ejercicio de su derecho de propiedad, en todas las formas más arriba indicadas, sin que sea necesaria la expresión pública de esta reserva.

Art. 7º Se establece el depósito legal de publicaciones, a que deberá satisfacer el impresor o editor de las obras comprendidas en el artículo 2º, remitiendo a la Biblioteca Nacional, que registrará y certificará el depósito, dos ejemplares completos y sanos de toda obra dada a luz, dentro de los quince días de su aparición en la Capital, y de treinta en cualquier otro punto de la República. El término de quince días regirá también para las obras impresas en país extranjero que tengan editor en la República y se contará desde el primer día de ponerse a la venta en territorio argentino. Para las obras de pintura, arquitectura y escultura, consistirá el depósito en un croquis del original, con las indicaciones suplementarias que permitan identificarlas. La omisión del depósito suspende los derechos legales del autor sobre su obra, la que transcurridos dos años de suspensión, pasa al dominio público.

Art. 8º Los artículos de periódicos podrán reproducirse, citándose la publicación de donde se toman. Se exceptúan los artículos que versen sobre ciencias y artes, y cuya reproducción se hubiera prohibido expresamente por sus autores.

Art. 9º La publicación ilícita en el texto original o



en su traducción, de una obra literaria; la ejecución de una obra dramática o lírica; la ejecución pública de una composición musical, así como la reproducción de cualquier obra artística sin el consentimiento de sus autores dará lugar a la acción civil por daños y perjuicios que el damnificado pueda intentar ante la justicia ordinaria. Además, a solicitud del autor o derecho habientes, y bajo su responsabilidad, el juez podrá ordenar el secuestro de la edición o de los elementos de la reproducción fraudulenta, y, en el caso de una obra teatral la suspensión de su representación ilícita.

Art. 10. Todas las disposiciones de esta ley, salvo las del artículo 7º, son igualmente aplicables a las obras científicas, literarias y artísticas editadas en países extranjeros, sea cual fuere la nacionalidad de sus autores, siempre que pertenezcan a naciones que se hayan adherido a las convenciones internacionales sobre la materia o hayan celebrado convenios especiales con la República Argentina.

Art. 11. Para asegurar la protección de la ley argentina, el autor de una obra extranjera sólo necesita acreditar el cumplimiento de las formalidades establecidas para su protección por las leyes del país en que se haya hecho la publicación.

Art. 12. La protección de la ley argentina no se extenderá a un período mayor que el acordado por las leyes del país de la publicación de la obra.

Art. 13. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dado en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a 16 de septiembre de 1910.



INDICE





PARTE TERCERA

TRIBUNA PARLAMENTARIA

Página

XIX. Intervención federal pro forma republicana de gobierno, y garantía de las instituciones de provincia	9
I. Razón de la forma limitada del proyecto	12
II. Exposición de los hechos	17
III. Violación de la forma republicana	27
IV. Doctrina y jurisprudencia comparadas	31
V. El derecho público local	35
VI. Facultades del Congreso y del Poder Ejecutivo	39
VII. El poder de la opinión pública	46
XX. Intervenciones federales. Evolución del principio constitucional	55
XXI. Ley nacional de cabotaje	83
XXII. Propiedad literaria y artística	111

PARTE CUARTA

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

XXIII. Validez de una ley de concesión de un Banco Hipotecario privado. (Capital Federal, 1912)	129
--	------------



XXIV.	Penas disciplinarias impuestas por los tribunales superiores de Provincia. (Catamarca, 1913)	143
XXV.	La ciudadanía de los intendentes municipales en la Constitución de Tucumán. (1915)	151
XXVI.	Substitución de candidatos elegidos por la minoría en la lista incompleta. (Córdoba, 1916)	159
XXVII.	La ley de educación común de 8 de julio de 1884, ante la libertad constitucional de enseñanza privada. (Capital Federal, 1918)	165
XXVIII.	Sesiones preparatorias de las legislaturas de provincia. (Santiago del Estero, 1920)	171
XXIX.	Exoneración arbitraria de un Procurador General de Provincia. (San Juan, 1921)	179
XXX.	Constitucionalidad de una ley de impuesto a los vinos en la Provincia de Santa Fe. (1921)	187
	I. Texto de la ley 2010	189
	II. Proyecto modificando la ley 2010	194
	III. Dictamen del autor	195
XXXI.	Concepto de los gobiernos de hecho	213





APENDICE DOCUMENTAL

Página

Monopolio fiscal en el derecho público de provincia. — Sobre inconstitucionalidad de la ley 759 de la provincia de Mendoza	223
1. Dictamen del Procurador General	224
2. Fallo de la Corte Suprema	228
La lotería Nacional ante el derecho federal argentino.	
1. Sentencia del juez en lo criminal y correccional	239
2. Sentencia de la cámara en lo criminal y correccional	245
Ley nacional de cabotaje	251
Ley de propiedad literaria y artística	253

ESTA OBRA SE ACABÓ DE IMPRIMIR
EL 21 DE MAYO DE 1930
EN LA IMPRENTA LÓPEZ
CALLE PERÚ 666
BUENOS AIRES



]

