

LECCIONES
DE
DERECHO CONSTITUCIONAL



DADAS EN LA UNIVERSIDAD DE LA PLATA

POR

JOSÉ NICOLÁS MATIENZO

SEGUNDA EDICIÓN
REVISADA POR EL AUTOR

Imp. G. Hernández y Gato Sáez. -Mesón de Paños, 8.- MADRID



ADVERTENCIA DE LA EDICIÓN REVISADA



Este libro tuvo su origen en el curso de Derecho Constitucional que dicté en 1915 en la Universidad de La Plata, y del que tomó apuntes taquigráficos el alumno don Juan Isaac Cooke. Previa mi revisión y corrección de esos apuntes, autoricé la primera edición de la obra, que se hizo en La Plata, en 1916.

La nueva edición ha sido revisada, a fin de que ella sirva para dar a los lectores una idea exacta del estado actual del Derecho Constitucional argentino.

JOSÉ NICOLÁS MATIENZO.

Buenos Aires, octubre de 1925.



INTRODUCCIÓN



El objeto de este curso de Derecho Constitucional, es la Constitución Argentina.

Pero no hay que creer que él se reduce a la explicación del texto escrito de la Constitución, que los alumnos conocen y deben saber, antes de ingresar en la Universidad. Tal género de explicación sería impropio en una facultad que se denomina de Ciencias Jurídicas y Sociales.

La Constitución tendrá, pues, que ser estudiada científicamente, es decir, no sólo en su letra, sino, sobre todo, en su práctica, en sus antecedentes históricos y en su función política.

Las Constituciones se hacen para los pueblos, y no los pueblos para las Constituciones. Propiamente hablando, cada pueblo elabora gradualmente su Constitución peculiar, formándola con sus hechos, con su conducta, con su vida real, ajustándose o no a los textos escritos.

Una Constitución escrita, no es más que un programa de conducta política; pero lo que vale en el mundo no son los programas, sino los hechos, la realización, la práctica.

El que asiste a una función teatral, o a un banquete, no se contenta con leer y entender el programa o el menú: su deseo y su fin, es gustar o



apreciar la representación efectiva de la comedia, o la preparación culinaria de los manjares ofrecidos.

Derecho que no se cumple, no es derecho, decía Ihering; y ello es verdad de las Constituciones, como de todas las leyes humanas.

Será, pues, necesario investigar cómo se cumple la Constitución Argentina, y si hay cláusulas escritas que no se cumplen, será menester averiguar la causa del fenómeno.

En estas indagaciones, habremos de salir con frecuencia de las fronteras territoriales de nuestro país. La República Argentina no es un producto espontáneo del suelo que ocupa. Su pueblo, es una sección de la humanidad, que deriva de otras secciones, y que tiene con todas relaciones de semejanza y de evolución, de que no es posible prescindir.

Las instituciones políticas son un fenómeno general de la humanidad—fenómeno, cuyo origen y desarrollo estudia la Sociología, de la que el Derecho Constitucional no es sino una parte más o menos especial y concreta.

De ahí, que el estudio del Derecho Constitucional tiene que ser comparativo, sin lo cual no podrá alcanzar el carácter de científico.

Naturalmente, no son los textos los únicos objetos de comparación: más que los textos, hay que comparar los hechos, las prácticas y las costumbres constitucionales.

Así, hemos de encontrar, con frecuencia, textos iguales que se practican diferentemente, y textos diferentes, que dan lugar a una práctica idéntica.

La razón de estos hechos, merece investigación y estudio. El resultado de esta labor será siempre interesante, aunque no sea completo y definitivo, como lo es en toda ciencia el fondo de las observaciones realizadas con espíritu imparcial y con amor a la verdad.







LECCIONES
DE
DERECHO CONSTITUCIONAL



- Un comentario del Código Civil argentino** (en la *Nueva Revista de Buenos Aires*), 1881.
- Qué debe ser el heredero** (tesis), 1882.
- Una cuestión de procedimiento parlamentario**, 1882.
- La idea del derecho** (en colaboración con el Dr. Drago), 1883.
- Proyecto de Constitución para la provincia de Santiago del Estero**, 1884.
- Dictámenes como asesor letrado** (en la Memoria del Departamento de Obras públicas de la Nación), 1885.
- La práctica del sufragio popular**, 1886.
- Manual de Geografía de Europa**, 1887.
- Responsabilidad judicial**, 1888.
- Proyecto de ley nacional de ferrocarriles** (en colaboración), 1889.
- Proyecto de Código Penal** (en colaboración con los doctores Piñero y Rivarola), 1891.
- Compendio de Psicología**, 1893.
- Gobierno personal y Gobierno parlamentario**, 1896.
- Discursos y proyectos** (en el *Diario de Sesiones del Senado de Buenos Aires*), 1894-1898.
- La revisión del Código Penal argentino**, 1900.
- La competencia ilegal en el servicio de transportes**, 1904.
- La logique comme science objective** (en la *Revue Philosophique*, de Paris), 1905.
- Informe sobre la reglamentación del trabajo de mujeres y niños** (con proyecto de ley), 1907.
- Reparación de los accidentes del trabajo. Exposición y proyecto de ley**, 1907.
- Conciliación y arbitraje en los conflictos industriales**, 1908.
- Retiros obreros** (plan sometido al Ministerio del Interior), 1908.
- Boletín del Departamento nacional del Trabajo** (tres volúmenes), 1907, 1908, 1909.
- El Gobierno representativo federal en la República Argentina**, 1910. Traducido al francés en París, 1912.
- Sentencias judiciales** (en la colección de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, serie VII), 1910-1913.
- Sentencias judiciales** (en la Jurisprudencia de los Tribunales Nacionales), 1913-1922.
- Temas políticos e históricos**, 1916.
- Memoria del Ministerio del Interior**, 1923.
- Cuestiones de Derecho público argentino**, 1925.



CUANDO se trata de estudiar las instituciones políticas de un país cualquiera, no es posible prescindir de examinar previamente qué es un Estado o qué es una Nación, con respecto al resto de la humanidad. No es indiferente qué un país constituya por sí solo un género, o sea, simplemente, una variedad de un género superior, pues según se resuelva esto en un sentido o en otro, serán las consecuencias que se deduzcan del estudio de esas instituciones.

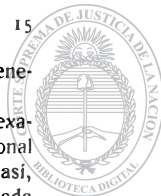
La idea de que puede estudiarse en abstracto las instituciones de un país, con prescindencia de los demás que concurren con él a formar el mismo género, es una concepción anticientífica; no hay, absolutamente, posibilidad de separar de los pueblos sus instituciones, para considerarlas aisladamente y en abstracto, como los matemáticos a las cantidades y figuras.

Las instituciones en todas partes están practicadas por hombres, y dependen de las costumbres, de las ideas y de los sentimientos de los que las realizan. Estos hombres están no solamente reunidos en la sociedad particular de un país determina-



do, como, por ejemplo, en la República Argentina, sino que se encuentran también, en otras regiones, otros conjuntos de hombres que se rigen por instituciones. La independencia internacional entre la República Argentina y los otros países no implica una independencia natural, a la vez que científica, que justifique la existencia de una ciencia exclusiva para nosotros, independiente y separada de la ciencia de Inglaterra o Alemania. Porque el examen de la humanidad, por superficial que se haga, descubre que cada uno de los países no es una entidad creada artificialmente por la ley, sino que es una asociación formada en el mundo por causas históricas. Esta formación no tiene a veces mayor efecto que permitir a esa sociedad una relativa independencia de vida, pero de ninguna manera excluye una intercomunicación frecuente, y, además, una gran cantidad de semejanzas en los caracteres de la naturaleza de cada pueblo.

Hay que considerar, entonces, en el estudio de las instituciones, no solamente lo que ocurre en el país que motiva ese estudio (en este caso la República Argentina), sino también lo que ocurre en el resto de las naciones en que se ha fraccionado la humanidad; porque todo eso influye sobre el desenvolvimiento político del país tomado como tema. Por otra parte, hay la posibilidad de encontrar, cuando uno compara las instituciones de distintos Estados, ciertas leyes generales de desenvolvimiento de las mismas que es muy útil tener en cuenta, para no creer que los fenómenos ocurridos en un país determinado son únicos y extraños a los de todos los otros países, no dependen-



do de acciones o reacciones humanas más generales que las acciones políticas internas.

Todo esto quiere decir, que, si bien en el examen de esta materia de Derecho Constitucional conviene tener a la vista inmediata, diremos así, una nación determinada—y claro es que en cada Universidad se adopta la propia—, es necesario, también, tener en cuenta las otras porciones de la humanidad, y más todavía, aquellas que tienen o han tenido mayor contacto con la nuestra, porque son, seguramente, las que pueden ofrecer mayor cantidad de efectos, de causas o de influencias, para explicar nuestras propias instituciones o nuestra propia organización.

La formación de las naciones nuevas no sólo interesa al Derecho Internacional, sino también al Derecho Constitucional. Una nación es, en definitiva, un conjunto más o menos grande de hombres que se gobiernan de una determinada manera. Una nación organizada con un Gobierno común, en vista de los intereses generales internos y externos, políticamente considerada, suele denominarse *Estado*; pero cuando se la considera del punto de vista étnico, conserva, generalmente, el nombre de *Nación*.

Y bien; las naciones que llegan a organizarse en *Estado*, no son idénticas entre sí: tienen muchas similitudes, como que todas ellas están compuestas de hombres, pero tienen gran cantidad de diferencias; porque no siempre están en el mismo grado de civilización ni habitan en la misma clase de territorio, ni gozan del mismo clima, ni tienen las mismas vecindades; fuera de que se ven obli-



gadas, por virtud de su situación económica, militar, política o internacional, a tener relaciones diversas con el resto de la humanidad.

Cada nación, entonces, debe realizar sus fines con algunas desemejanzas respecto de las otras, porque todas estas diferencias de organización natural deben traducirse, en definitiva, en diferencias de organización constitucional. Y esto lo comprobamos inmediatamente que hacemos una rápida inspección de las instituciones de los distintos países.

Aun prescindiendo de países de raza diferente a la nuestra—prescindiendo, por consiguiente, de los países asiáticos, para limitarnos tan sólo a los indoeuropeos, entre los cuales nos encontramos nosotros—, se nota gran número de diferencias en la organización constitucional. El modo como están organizados los poderes y las libertades en Inglaterra, no es igual a la forma en que lo están en Francia, en Alemania, en los Estados Unidos de Norte América o en la República Argentina; sin embargo, se descubre que hay ciertas similitudes: dentro de la variedad existe, también, la semejanza.

El estudio del Derecho Constitucional, para hacerlo en una forma realmente científica, tiene que ser comparativo, examinando las instituciones en los diversos países y comparándolas entre sí, para ver de qué provienen las diferencias; cómo se explican éstas y a qué conducen; cómo se desarrollan las instituciones, si lo hacen del mismo modo en todas partes y si existen sistemas o regímenes susceptibles de aplicarse en diversos países.



Esta forma de estudio es la que se impone en la Universidad, por ser la más científica; pero, como en un año académico no hay tiempo de hacer el examen comparado de todas las naciones organizadas y de las que aun no lo están, nos veremos forzados a reducir nuestra investigación al estudio de las propias instituciones, comparándolas con algunas análogas de los otros países. Este estudio será, pues, solamente una especie de muestra, o más bien de ensayo, de lo que en realidad debe ser el estudio del Derecho Constitucional.

Las naciones se van formando cada una en su territorio, con sus instituciones políticas, económicas y militares, y van surgiendo sus respectivos Gobiernos, que toman formas más o menos permanentes, las cuales, en unos países, se consignan en documentos escritos, y en otros, en tradiciones o costumbres que se respetan, por lo general, de la misma manera. Estas formas varían de nación a nación; pero de mucho tiempo atrás, desde la época de Aristóteles, hay una clasificación de ellas bastante acertada.

Se ha dicho que las formas de Gobierno son tres, en lo fundamental: la forma democrática, la aristocrática y la monárquica. La forma democrática existe cuando la autoridad suprema, la soberanía, el Poder, está en manos del pueblo, que lo ejerce de un modo más o menos directo, o por medio de sus representantes; la aristocrática, cuando ese Poder, esa soberanía, está en manos de un número limitado de personas, consideradas como las mejores, y la monárquica, cuando ese Poder o soberanía está en manos de una sola perso-



na, lleve o no el título de príncipe, rey o emperador.

Si se observa el funcionamiento de los Gobiernos modernos, se percibe fácilmente que no hay, en realidad, ninguna forma perfecta que se ajuste con exactitud a esa clasificación. Hay Gobiernos más o menos democráticos, aristocráticos o monárquicos; pero uno que sea puramente democrático, aristocrático o monárquico, no existe. La clasificación queda un poco abstracta y reducida. Sirve tan sólo como un cuadro general dentro del que puede colocarse en distinta posición a las naciones actuales, para facilitar el examen de sus respectivas instituciones o para agruparlas entre sí, en la forma menos heterogénea posible. Por ejemplo: el país que se tiene en la actualidad como el más democrático en sus instituciones, es una monarquía: Inglaterra. Aristóteles no la pudo prever ni considerar en su clasificación. En la monarquía inglesa encontramos, todavía, elementos del tipo aristocrático de Gobierno, pues no sólo hasta hace poco tiempo los gobernantes de ese país pertenecían a una clase selecta y noble, sino que una de las Cámaras es aun hereditaria; y existe también el tipo democrático, en la Cámara de los Comunes, que es la más influyente, y en la cual tienen libre acceso, desde el ciudadano nacido en cuna tradicional e ilustre, hasta el simple obrero que deja la blusa para entrar en la sala del Parlamento.

Si vamos a otros países que se pueden colocar entre los clasificados de monárquicos, encontramos que ya no hay ninguno realmente civilizado,



en el que el Poder absoluto, la soberanía, resida, efectivamente, en una sola persona. En Europa no hemos tenido, hasta hace poco, excepción hecha de los turcos, sino al zar de Rusia. Como es de imaginar, la inmensa autoridad concentrada en su persona, no era posible que la desempeñase él solo en la práctica, y tenía forzosamente que delegarla en diversos funcionarios, dada la gran extensión de Rusia y su división política.

Suele también hacerse otra clasificación fundamental de los Gobiernos, en republicanos y monárquicos. Es decir, se los clasifica en dos grupos: se tiene forma republicana en los países en que gobierna el pueblo, y forma monárquica en aquellos en que gobierna una persona, constituida en entidad separada del pueblo y, generalmente, por derecho hereditario.

No obstante esta división, hay una cantidad de países que llevan el título de Repúblicas, no siéndolo sino de nombre. No lo son, en el sentido de que el pueblo, realmente, no las gobierna. Así, por ejemplo, yo no me animo a afirmar que Méjico (1) lo sea, en el verdadero sentido de la palabra, y que algunas de las otras Repúblicas de América hayan sido siempre gobernadas de una manera republicana.

Saben ustedes, que en algunos de estos países, suelen entronizarse tiranuelos que se alzan «con la suma del Poder público», y no dejan al pueblo participación alguna en el Gobierno efectivo del país. Estos tiranuelos, unas veces guardan las for-

(1) En 1915.



mas y otras no. Nosotros hemos pasado una época, en la cual el tirano que nos oprimía cuidó de abrir periódicamente la Legislatura, enviándole Mensajes en que le daba cuenta de la marcha de los asuntos, y de cuando en cuando le presentaba su renuncia, para darse la satisfacción de que ella no fuese aceptada. Sin embargo, el pueblo, no intervenía para nada, porque la Legislatura era elegida de antemano por el mismo gobernador Rozas, y las discusiones de las leyes tenían lugar, solamente, en la medida que él las permitía. De vez en cuando, si no bastaba una advertencia confidencial, recurría a algún procedimiento más expeditivo, como, por ejemplo, el de eliminar la persona del legislador que lo molestaba, para encaminar las cosas dentro de la ruta indicada por su voluntad omnímoda. Otros no hacen ni siquiera eso: suprimen, sencillamente, el Poder legislativo y toman tales o cuales facultades extraordinarias, convocando a elecciones cuando mejor les parece. No creo que esta clase de Gobiernos pueda llamarse, del punto de vista de la ciencia, republicanos, aunque algunos lleven el título de tales.

Ya ven ustedes que, en estas clasificaciones, hay que huir un poco de la simple significación gramatical de las palabras empleadas para designar los respectivos Gobiernos, y que puede encontrarse Gobierno libre en una monarquía como la inglesa, y despotismo en una República como la de Méjico.

Estas diferencias de práctica que se observa en las instituciones de los diferentes Estados, dependen de muchas causas que corresponde a la cien-



cia investigar. Hay pueblos que parecen incapaces de gobernarse y que sólo pueden ser regidos de un modo monárquico: conviene estudiar, entonces, si realmente eso depende de las Constituciones adoptadas, de las condiciones naturales, del clima, de influencias externas o de otros antecedentes.

Creer que una Constitución, que una forma de Gobierno, puede aplicarse a cualquier país, no es propio de gente culta en este tiempo. Han podido antes, personas, ignorantes o incultas, suponer que se podía ir a algún almacén de Constituciones, en busca de una monárquica, aristocrática, republicana, democrática, federal o unitaria, para acomodársela en seguida al país de que se tratara. Ni siquiera la ropa hecha se puede comprar para cada persona sin tomarse las medidas; porque si no resulta que los hombres salen vestidos como algunos de esos jóvenes conscriptos que hemos visto a veces: gordos con trajes estrechos o flacos con trajes anchos.

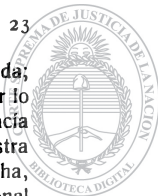
Las Constituciones han de venirles bien a cada uno de los países que las adopten; han de venirles como hechas a medida, para que sirvan. Por excepción podrá encontrarse una que le venga bien, sin retoque, a un país dado.

En realidad, yo creo que las Constituciones se van haciendo poco a poco, en cada uno de los países. Conforme estos se hacen independientes del resto de la humanidad y adquieren personalidad propia, se ven en la obligación de mantenerla y manejarse por sí solos. Así, por ejemplo: en la península de los Balcanes acaban de formarse va-



rios Estados nuevos, que están aprendiendo a gobernarse. Se creó, también, un principado de Albania, por las grandes potencias, las que se vieron desde el principio en la necesidad de defender los intereses y hasta la vida del nuevo Estado. Una nación creada en esa forma no puede tener otro Gobierno que la anarquía o el despotismo. Primero, recibe un príncipe alemán que no se anima a entrar sólo a tomar posesión del palacio de gobierno y que luego tiene que abandonar todo, porque se le sublevan los súbditos; después, toma las riendas del Gobierno, sin Constitución escrita de ninguna especie y sin limitaciones, un personaje nuevo, más o menos valiente, que no tiene muchos escrúpulos y que puede llevarse a los gobernados por delante, siendo esa, tal vez, la única manera de poner orden en aquella parte de la tierra.

Recuérdese cómo procedimos nosotros, cuando en el año 1810 rompimos el cordón umbilical que nos unía con España: era necesario organizarnos en alguna forma, y lo primero que resolvimos fué nombrar una Junta. Ella hizo lo que pudo, con arreglo a las circunstancias. Todos saben de qué manera hemos evolucionado; cómo se disolvieron las Juntas y se crearon otras; cuántas clases de Gobierno ensayamos; de qué modo se dictaron los Estatutos y Reglamentos provisionales; por qué el del año 1815 fué sustituido por el de 1817 y la Constitución de 1819 no pudo entrar en vigor ni tampoco la de 1826, sucediéndose períodos de calma y de anarquía, sin poder constituirnos de una manera estable como nación. Por fin, los



hombres de 1853 resolvieron no inventar nada; mantener lo que se había hecho ya, y agregar lo que en otros países parecidos al nuestro se hacía en materia de Gobierno. De ahí salió nuestra Constitución, que es la que rige hasta la fecha, con pocas enmiendas. La historia constitucional de un siglo que hemos vivido, nos demuestra palmariamente, lo mismo que la de otros países, vale decir, que es el transcurso del tiempo el que permite a cada nación organizarse teórica y prácticamente en la forma que le corresponde.

Como es natural, los hombres tienen entre sí—por más que pertenezcan a distintos pueblos y naciones—íntimas semejanzas, derivadas de su naturaleza orgánica. Es evidente, entonces, que las costumbres políticas han de tener muchas analogías. De aquí la posibilidad de imitar las instituciones de otras partes, y de aquí también, la facilidad de poder encontrar un número más o menos grande de países que han adoptado ciertas formas externas semejantes. Así, por ejemplo: casi todos los Gobiernos se hallan divididos en tres departamentos, llamados Poder ejecutivo, legislativo y judicial, que no son sino grandes tipos, dentro de los cuales caben muchas variaciones.

Desde este punto de vista, el Derecho Constitucional no se diferencia mucho de las Ciencias Naturales, que son aquellas que estudian los fenómenos como se presentan en la naturaleza. Que el hombre sea un animal más perfecto que los otros, no quiere decir, que, cuando se hace su historia natural, necesite una separación muy profunda de los demás; lo único que esto significa, es, que ha-



brá necesidad de gastar mayor tiempo en investigaciones, porque los fenómenos de la vida colectiva en la especie humana son mucho más variados y complejos.

Estos fenómenos del Gobierno no se han descubierto en las especies animales, aunque en algunas, como en las abejas, en las hormigas y en otros insectos, haya ciertos indicios de organización. El fenómeno del Gobierno Constitucional, del Gobierno organizado de una manera institucional, si bien aparece en la humanidad y no en el resto de los animales, no por eso deja de ser natural como los otros. Será más perfecto y más desarrollado, si se quiere, pero es natural. Debe estar, por lo tanto, sometido a la influencia de circunstancias naturales; y si éstas varían de país a país, lo hacen como las variaciones terrestres, que están sometidas a alguna regla.

Hay un autor eminentísimo, uno de los filósofos más grandes del siglo XIX, Herberto Spencer, que ha tratado de explicar el desenvolvimiento de los Gobiernos humanos, por la misma ley de evolución que él ha encontrado aplicable a todas las especies animales y a todas las cosas de la naturaleza. En su obra de Sociología, al ocuparse del desenvolvimiento de las instituciones políticas, muestra cómo la creación de las formas constitucionales de cada país no es semejante a la creación que se atribuye en el génesis a Dios, a quien bastó una sola palabra para que saliera hecho el mundo. No hay ningún creador semejante de constituciones humanas; es la humanidad misma la que las ha creado gradualmente, conforme la vida



se ha desenvuelto y complicado en cada país.

Yo he adoptado este modo de explicación de muchos años atrás; lo repito siempre en el curso de Derecho Constitucional, y he procurado, aunque brevemente, en mi obra sobre el *Gobierno Representativo Federal en la República Argentina*, describir el desenvolvimiento que las instituciones políticas han tenido en nuestro país, con ese criterio *spenceriano* científico de considerar que los sucesos son superiores a la voluntad de las personas que actúan en ellos.

Los políticos se creen siempre los autores del adelanto o del atraso, de la cultura o de la ignorancia, de la riqueza o de la pobreza de un país. Pero se ve el caso de que a un político *A* le sustituye un político *B*, y las cosas siguen marchando más o menos en el mismo sentido, rápida o lentamente. Al cabo de un tiempo, los nombres *A* y *B* se han perdido en la memoria de todos; mientras tanto, el país ha adquirido la práctica de tales o cuales instituciones, compatibles con su carácter de pueblo ganadero, agricultor o guerrero. El pueblo, solo, se ha venido haciendo su propio carácter y formando su propia personalidad en el concierto de las naciones, adquiriendo entre ellas el respeto que merece una conducta seria y ordenada o el menosprecio que se obtiene de un comportamiento diferente.

Si las voluntades individuales colaboran en la formación de las instituciones, su influencia es tan poco original que, a la larga, desaparece. Resultan estas personas como los pequeños accidentes del camino, que cuando uno está muy cerca los ve



realmente importantes—una piedra con la cual puede tropezarse o una zanja en que se puede caer—; pero a la distancia no se distinguen, y no impiden que la superficie, en conjunto, tenga un aspecto plano. La forma está precisada a pesar de todos estos pequeños accidentes. Y es lo que ocurre en la elaboración constitucional. Hay ciertas personas que, por su acción individual, militar, política o social, han influido en mayor o menor grado en cierta clase de sucesos, y el pueblo cree, después, que han tenido intervención en todo; cuando estos son acontecimientos que están obediendo a causas orgánicas y recónditas, que elaboran las formas de la sociedad, con o sin los grandes hombres.

Estas observaciones, que van por vía de introducción, me parece que complementan lo que dijera a grandes rasgos al comenzar el curso, y caracterizarán mejor la índole y naturaleza de las investigaciones que vamos a realizar.



CUANDO se estudia el Derecho Constitucional de un país determinado, no es indiferente el estudio de la formación de la nacionalidad en el mismo. Por lo que hace a la República Argentina, se ve de un modo manifiesto que la formación de esta nacionalidad está íntimamente vinculada con la de su Constitución.

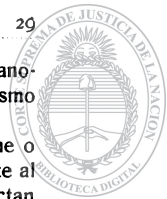
No hay que olvidar que nuestro país es parte del enorme conjunto de colonias que tuvo en un tiempo España, y que, durante algunos siglos, se vieron nuestros antepasados gobernados desde allá, sin que tuvieran autoridades políticas elegidas en el territorio—salvo algunas municipales que se elegían en América—, pues las administrativas se designaban desde la metrópoli. Cuando vino la revolución de 1810, la aparición en el territorio de un Gobierno nacional, debió preocupar hondamente a los hombres de esa época, y traer modificaciones y complicaciones muy interesantes, como en efecto las trajo.

Lo primero que se les ocurrió a los autores de la revolución, fué determinar cuál era el territorio en el que habría de ejercerse la autoridad del Go-



bierno revolucionario; y resolvieron tomar el Virreinato del Río de la Plata, como base territorial del nuevo Estado. Así es que, simultáneamente, con la delimitación del territorio, tuvieron que determinar la forma de ejercer autoridad sobre él: pero los acontecimientos se presentaron de tal manera, que jamás la Primera Junta pudo ejercer, en realidad, autoridad efectiva en todo el Virreinato. Estuvimos, durante muchos años, luchando con las fuerzas españolas para establecer nuestra autoridad en las distintas provincias del Norte, y por fin resultó, que tuvimos que retirarnos de ellas, dejándolas en poder de los realistas. Cuando se reunió el Congreso, que declaró la Independencia, en 1816, no ocupábamos de modo efectivo más territorio que el que constituye actualmente la República Argentina, con una pequeña diferencia: teníamos todavía incorporado a nosotros, de un modo casi nominal, la Banda Oriental, y en el Norte, había alguna posibilidad de entrar, a veces, un poco más allá de Jujuy. Algunos diputados de las provincias, de lo que se llamaba el Alto Perú, y que es actualmente Bolivia, no fueron elegidos en sus provincias; se les eligió por los emigrados de ellas, que había en la parte que es argentina ahora, del Virreinato; no hubo propiamente elecciones ni en La Paz ni en Cochabamba.

Esta dificultad de constituir su autoridad, sin tener territorio definido, la experimenta toda nueva nación que se va constituyendo independientemente, sin haber ejercido antes un Gobierno sólido en una parte determinada de la superficie terrestre. Lo mismo que encontramos en la República Argen-



tina, ocurre en el resto de las naciones hispano-americanas que se han ido formando casi al mismo tiempo.

Este movimiento de territorio, este ensanche o estrechamiento de las fronteras, es semejante al de la formación de las Constituciones: se dictan unas en cambio de otras y se modifican todas. Es que mientras se va trabajando para constituir un Gobierno nuevo, se va trabajando, también, para constituir territorialmente el Estado sobre el cual ese Gobierno ha de ejercer su autoridad.

Encontraríamos el mismo fenómeno en Europa, si nos detuviéramos a considerar la formación de los Estados de la actualidad, alguno de los cuales han necesitado siglos para constituirse territorialmente, y durante esa evolución han ido modificando sus instituciones políticas. Alemania, por ejemplo, en el estado actual, no deriva sino desde el año 1870. Hasta entonces había vivido en una perpetua modificación territorial a la vez que institucional: unas veces constituyéndose en forma de Confederación, en la que entraba también Austria; otras, constituyendo la Alemania del Sud y la del Norte; en ocasiones, formando una Confederación aduanera, el «Zollverein», y, por fin, estableciendo un imperio en 1870, ya sin Austria, expulsada de la Confederación en la batalla de Sadowa, imperio que en 1919 se ha convertido en República.

Otro ejemplo es Italia. Se producen infinidad de fraccionamientos en la península itálica, durante la Edad Media y moderna, y es solamente en la segunda mitad del siglo xix, que la unidad italiana comienza a hacerse más rápidamente. El rey del



Piamonte, logra ir agregando a sus dominios territorios que adquiere conquistándolos con las armas o por medio de revoluciones. El Reino de Nápoles desaparece y se agrega a los dominios del rey del Piamonte, que toma el nombre de rey de Italia; hasta los Estados pontificios caen, y son incorporados al Gobierno de Italia. La unidad italiana se hace de esa manera, y así también se organizan sus instituciones políticas.

Se comprende que no es lo mismo gobernar un territorio pequeño con una población pequeña, que un gran territorio con una gran población; pues los intereses son diversos y más importantes, estando muchas veces en conflicto, desde que los intereses del Norte suelen estar en contra de los intereses del Sur, los de la ganadería en pugna con los de la agricultura o éstos con los de la industria manufacturera.

En los Estados Unidos, que es donde aparece mayor unidad en estos movimientos, tenemos, sin embargo, que al principio las colonias inglesas que se declararon independientes de la madre patria, no ocupaban sino la costa del Atlántico. Poco a poco fueron ensanchando sus dominios—por comprar a veces, como la de la Florida, y por conquista otras, como la parte arrancada a Méjico, la que linda con el Océano Pacífico—, lo que les ha permitido tener ese enorme territorio que mide cuatro mil quinientos kilómetros de una costa a la otra. Al mismo tiempo que ha ido ensanchando su inmenso territorio, ha evolucionado en sus instituciones y formado su organización política.

Dados estos antecedentes, si nosotros preten-



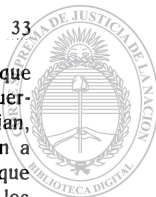
diéramos estudiar el Derecho Constitucional de un país desentendiéndonos de la formación del mismo, cometeríamos un craso error. Nos expondríamos a hacer un estudio puramente abstracto, que fallaría por no coincidir con la realidad. Es indispensable, entonces, ocuparnos de estas dos cosas: primero, encontrar cómo se forma la nación, y, segundo, hallar la influencia que esa formación tiene en la de las instituciones políticas. Esto nos permitirá, también, darnos idea cabal, del porqué, origen y finalidad de ciertas disposiciones o de ciertas formas constitucionales, que de otra manera aparecerían como arbitrarias o fantásticas: mientras que cuando se hace el estudio con el método antedicho, se encuentra que, naturalmente, se han debido adoptar en una Constitución tales y cuales formas o disposiciones. Esto reduce la parte arbitraria al minimum, y deja prevaleciendo la natural, la que corresponde al movimiento orgánico de la población del territorio de que se trata. Más todavía: no es posible, a veces, limitar el estudio a la formación de una sola nación: tiene uno que estudiar, también, la formación de otras cosas con las cuales ha estado la primera en contacto o en comunicación, para poder entender con exactitud el punto; de lo contrario, se expone a trazar límites o direcciones a un movimiento como originario de una localidad, cuando realmente se ha iniciado en el exterior o depende de causas naturales cuyos efectos sobrepasan la extensión de ese territorio. Por ejemplo: si nosotros suponemos que la República Argentina nace en 1810, sin vínculos con el resto de las naciones sudamericanas y sin



que tenga nada que ver el estado de Europa, cometeríamos un error muy grave que nos impediría darnos cuenta de nuestro movimiento institucional. La República Argentina no ha sido un Estado formado por deliberación propia de sus habitantes, con prescindencia de la voluntad e intereses del resto del mundo. Si uno se da cuenta de que este movimiento argentino era contemporáneo con los que las demás Repúblicas hispanoamericanas efectuaban, comprenderá, inmediatamente, que no se trataba de un fenómeno particular, sino de uno de carácter general, mucho más complicado, que era la disolución del inmenso Imperio Español de aquellos reyes en cuyos dominios, según la frase célebre, «no se ponía el Sol»; puesto que se extendía a todos los continentes, y, cuando el sol se ocultaba en un dominio del Oriente, ya estaba saliendo en otro de Occidente. Imperio que ocupaba desde las Filipinas, que son nuestras antípodas, hasta lo que es hoy la República Argentina y Chile. Era este coloso el que se fraccionaba y disolvía al iniciarse el siglo xix: le había llegado su hora.

Los grandes imperios concluyen cuando les toca su turno. No se recuerda en los anales humanos ninguno que no haya sufrido la misma suerte. El Imperio Romano, después del de Alejandro; antes que éste el de los persas, y, antes que el de los persas, el de los medas. Todos los grandes imperios de la humanidad se han dividido, les ha llegado el período de disolución, que no han podido evitar.

Hay una teoría que lo explica, y es la de Spencer. En su tratado de Sociología, al ocuparse de



las instituciones políticas, dice este filósofo, que los grandes imperios se disuelven cuando las fuerzas centrífugas que continuamente lo trabajan, dominan a las fuerzas centrípetas que tienden a mantener la unidad. Hay un núcleo central que atrae, pero las fuerzas disolventes tiran de los extremos, y sucede que se divide el imperio en varias agrupaciones, que están caracterizadas, porque dentro de ellas hay núcleos de fuerza que mantienen y vinculan entre sí una gran parte del territorio o país. Si la fuerza de disolución continúa, esas mismas agrupaciones parciales tienden a disolverse a su vez. En el núcleo central de todo grupo secundario hay una fuerza centrípeta, pero también hay una centrífuga que tiende a disolverla; hasta que al fin concluyen con una desmembración total, o por la formación de varios Estados o países en lugar del primitivo imperio.

Eso es lo que debió ocurrir al Imperio Español, inmediatamente que esa fuerza centrípeta, que era la que conservaba la unidad, se vió combatida por la centrífuga, que aumentó en violencia y poder. La fuerza central se debilitó extraordinariamente a consecuencia de la Revolución Francesa y de la invasión napoleónica a España, que son el motivo o la ocasión de la muerte del Imperio Español.

Debilitada esa fuerza en España, en la parte central, las fuerzas disolventes empiezan a tirar, y, entonces, las regiones más distantes se van fraccionando y separando del imperio. Hay núcleos que tiran en el Sud de América, en el Norte y en el Centro; y como resultado de estos movi-



mientos de separación, de estos procesos de desgarramiento, se establecen, forzosamente, agrupaciones nuevas. La teoría tiene, entonces, que responder a estas preguntas: Esas nuevas agrupaciones que se establecen, ¿tienen de antemano núcleos de reunión y límites separativos? ¿Pueden ser divisiones trazadas arbitrariamente o por azar? ¿Tienen que ser las que más o menos pretenciosamente hicieron los hombres de Estado que dirigían la política de la revolución? La doctrina contesta: —No; esas agrupaciones deben ser aquellas que conservan mayor cohesión interna por razones sociológicas.

La mayor cohesión entre agrupaciones sociales existe entre las personas que viven en una misma ciudad. Hay mayor unión entre los habitantes de una ciudad, que entre los que ocupan todas las demás; pero cuando se trata de varias ciudades, habrá mayor cohesión entre las que mantienen más relaciones recíprocas que entre las que las cultivan menos. Ahora bien; dentro de las colonias españolas, ¿cuáles eran las grandes agrupaciones que mantenían entre sus partes mayores relaciones? Se ha creído que eran los virreinos; y ese fué un error político en que incurrieron los autores de revoluciones hispanoamericanas, que pretendieron mantener la integridad de estas divisiones, pues resultó que algunos virreinos no tenían núcleo central que asegurara cohesión, y entonces el proceso disolutivo continuó.

Como puede verse en la ley primera, título XV, libro II, de la Recopilación de Indias, el Imperio Español se dividía en grandes regiones, presididas



por Audiencias reales; y sobre ellas se ha establecido la nueva organización de la América; es decir, esas agrupaciones han resultado más eficaces que los virreinos para resistir la disolución del Imperio Español. Por ejemplo: teníamos en el Virreinato del Río de la Plata dos Audiencias: la más antigua, que era la de La Plata, en la provincia de las Charcas, y que ejercía jurisdicción sobre todo lo que es ahora Bolivia, y la más moderna, que era la de Buenos Aires, que ejercía jurisdicción sobre lo que ahora es la República Argentina. Y es así, que las provincias de esta parte del imperio debieron mantener su unión en torno de las Audiencias de Charcas y Buenos Aires: Bolivia y la Argentina. Del otro lado de la cordillera de los Andes había otra Audiencia: la de Santiago de Chile. De hecho tenía entre sí relaciones sociales más íntimas que con el Virreinato del Perú, y se convirtió entonces en Estado independiente. En el Norte de la América del Sud teníamos otro virreinato: el de Nueva Granada o Santa Fe—como también se le llamaba, por ser éste el nombre de su capital—; pero había tres Audiencias: la de Santa Fe de Bogotá, la de Caracas y la de Quito. El distrito de la Audiencia de Quito formó una nación, un Estado nuevo; el otro, el de la de Bogotá, formó un segundo Estado, y el de la de Caracas, un tercero. En el Virreinato del Perú había la Audiencia de Lima, que ha sido el núcleo central alrededor del que se ha constituido después ese Estado. Pero había también la Audiencia del Cuzco, que no se separó de la de Lima, porque allí existía desde la época de los incas una gran cohesión.



Los incas dominaron desde el Cuzco, así que la población indígena estaba acostumbrada a la unidad, que de acuerdo con la teoría de Spencer, es la forma como se conservan los núcleos. Estos fenómenos de la agrupación indígena los vemos repetidos en Méjico. La Audiencia que había al sud, en Guadalupe, estaba dentro del imperio de los mejicanos, en el de Moctezuma y Guatimocin, y los habitantes de ese distrito se hallaban acostumbrados a vivir con los del distrito de la Audiencia de Méjico, dentro de una civilización que había alcanzado ya un alto grado de desarrollo, lo que les daba mayor unidad. La población india, que es todavía la que predomina, tanto en Méjico como en el Perú, había alcanzado una civilización más importante que la del resto de América, y esto contribuyó a mantener y estrechar la unidad de los países respectivos.

En Centro América había también una Audiencia, la de Guatemala. Centro América se declaró independiente, constituyendo al principio un solo Estado; y si después se ha dividido en cinco comarcas, presentan estas rasgos de parentesco tales, que todavía hay tentativas frecuentes para reconstituir la unidad. Algunos territorios permanecieron fieles a la Corona española: la Audiencia de Cuba, la de Puerto Rico y la de Santo Domingo. Esta última se constituyó, por fin, en República de Santo Domingo; en cambio, las de Cuba y Puerto Rico, permanecieron más o menos fieles a España, igualmente que la de Manila en Filipinas. Estas Audiencias o agrupaciones han obtenido su separación de España a fines del siglo xix, a



consecuencia de la guerra de este país con los Estados Unidos. En realidad, no han hecho sino llevar a cabo lo que las poblaciones respectivas estaban procurando de tiempo atrás. En Cuba había habido varias revoluciones, y estaban en una de ellas cuando se declaró la guerra. Así, pues, la disolución del Imperio Español, que comenzó en el siglo xix, acabó en el siglo xx con estos últimos desgarramientos.

Hemos dicho que estas fuerzas disolventes no se contentan con trabajar sobre las grandes agrupaciones, sino que siguen haciéndolo dentro de las agrupaciones secundarias y terciarias. En la República Argentina debieron seguir trabajando. ¿Y qué agrupaciones encontraron para resistir a ese trabajo de disolución? Las que se llamaban antes las Intendencias.

La Audiencia de Buenos Aires comprendía las Intendencias de Buenos Aires, Córdoba, Salta y Paraguay. Cada una de estas era un cuerpo social que tendía a su fin: separarse de las demás. El Paraguay lo consiguió pronto, y se separó; las otras tres Intendencias no lograron hacerlo, porque las necesidades militares y los intereses comunes creados dentro de la Audiencia de Buenos Aires, las mantuvieron unidas. Pero sufrieron dentro de su territorio la acción de fuerzas disolventes, y cada una de ellas se fué fraccionando en otras agrupaciones menores. Esas agrupaciones menores, ¿qué eran? Eran lo que nosotros llamamos ahora las provincias. La Intendencia de Buenos Aires tuvo que fraccionarse: se le separaron, primero, Entre Ríos y Corrientes, y después,



la provincia de Santa Fe. Estas agrupaciones tendrían necesariamente a segregarse, y las separaciones se hacían voluntariamente o por la fuerza. La separación de Entre Ríos y Corrientes se hizo de la primera manera: un decreto la resolvió; pero la de Santa Fe, no: fué la fuerza de las armas la que segregó esta provincia del resto de Buenos Aires. Es que se iba consumando la disolución. En la Intendencia de Córdoba tenemos lo mismo: después de 1810 se forma la provincia de Cuyo; la disolución continúa en esta provincia y se constituyen Mendoza, San Juan y San Luis. En Córdoba, consigue, por fin, La Rioja, ser provincia aparte. Temprano el Gobierno revolucionario se dió cuenta de que era menester acceder a las tendencias separatistas que había, y creó Tucumán, tomando la parte sud de la Intendencia de Salta. Pero continúa todavía trabajando la tendencia: Santiago del Estero y Catamarca se separan de Tucumán, y más tarde aún, en el año 1834, la provincia de Jujuy se segrega de la de Salta.

Estas provincias que se van separando corresponden a núcleos centrales. Cada uno de ellos es una ciudad que ya estaba formada en la época colonial; que ha tenido una existencia social más o menos larga y que ha podido ejercer influencia sobre el territorio circunvecino. Porque las ciudades van tomando ascendiente sobre una gran extensión de la campaña, puesto que sus habitantes poseen tierras en los alrededores y comercian con ellas.

Y bien; si se prescinde de este origen histórico de los Gobiernos, no se comprende el sistema fe-



derativo argentino, el cual aparece claro y evidente en cuanto uno se da cuenta de que la formación de estas provincias no es sino un efecto de la disolución del Imperio Español, que comenzó formando grandes comarcas y que acabó dividiéndose y subdividiéndose en provincias más pequeñas. Se comprende, asimismo, el interés que nuestros constituyentes tuvieron de reconocer la existencia de esas provincias, separadas en momentos históricos y obedeciendo a leyes sociales.

Hay, entonces, en la Constitución del 53, un reconocimiento leal de los hechos. No reconocerlos habría sido un gravísimo error. Acatar los hechos consumados en las provincias que ya se encontraban formadas por evolución natural, era obra de estadistas. Es por esa razón y por otras, que el Congreso del año de 1853 es el más glorioso, por su prudencia política y patriótica. Los otros Congresos, que gozan de merecida reputación y respeto entre nosotros, han sido muchas veces determinados por sentimientos de patriotismo, que no siempre les dejaron libertad para comprender la situación política de las cosas. La necesidad de trabajar por la Independencia dominaba forzosamente. Nuestras primeras Asambleas, como la del año 1813 o el Congreso de 1816, tenían para justificación de los errores políticos cometidos el deseo imperioso de concluir la obra de la Independencia. Pero al Congreso de 1853 no le quedaba nada que hacer con ésta; estaba libre de esa preocupación, y solamente restábele por realizar lo que no se había conseguido hacer hasta entonces: la Constitución definitiva del país. Por eso, este Congreso



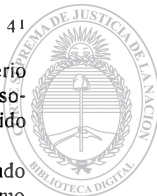
ocupa en la Historia Argentina un lugar parecido al que tiene en la de los Estados Unidos el que redactó la Constitución de aquel gran país: el Congreso en que Wáshington tuvo una acción interna interesantísima, diferente de la acción puramente militar o externa que había desarrollado hasta entonces, durante el período revolucionario.

En esta formación histórica de nuestra República, tiene su base el Derecho Constitucional Argentino. No es necesario hacer figurar a las personas con criterio de historiador: son dos cosas distintas—pero no separadas, y mucho menos independientes entre sí—la Historia y el Derecho Constitucional. El Derecho Constitucional prescinde de las personas que han intervenido en tales o cuales hechos, y si los nombra a mayor abundamiento, más lo hace por ilustración que por necesidad.

El movimiento argentino de la formación de la Constitución, comenzado el año 1810, ha podido explicarse, como se acaba de ver, sin necesidad de mencionar ni a Saavedra, ni a Moreno, ni a Belgrano, ni a Rivadavia, ni a San Martín. Pero, haciendo historia, estas figuras son muy interesantes; y esta ciencia será tanto más exacta y útil, cuanto mayor sea su respeto por las grandes líneas de los movimientos sociológicos y orgánicos a que me acabo de referir. Si la Historia pretendiera que la República Argentina es una concepción más o menos genial de Saavedra, Belgrano o Moreno, cometería un grave error. Con o sin Saavedra, Belgrano, Moreno o San Martín—y parecería que esto último es ya mucho decir—, la República Argentina se habría formado. Habría tenido que seguir, invariable-

mente, el movimiento de disolución del Imperio Español, con la única diferencia de que las personas que actuaron en los sucesos hubieran tenido otros nombres; y nada más.

Cuando un movimiento colectivo determinado por razones históricas se efectúa, llámense como se llamen las personas que creen tener una acción dirigente —y que no son sino los instrumentos de la Historia—, los sucesos se desarrollan con arreglo a antecedentes y tendencias que muchas veces han previsto estas personas, pero que ellas no han creado ni pueden suprimir.







El estudio de la evolución de nuestras instituciones debe hacerse, principalmente, en la cátedra de Historia Constitucional, pero no es posible prescindir en la de Derecho Constitucional, de recordar, de un modo sumario, los resultados de esa evolución, para poder entender, no sólo el texto, sino también el espíritu de la Constitución vigente. Así, por ejemplo: encontramos una división de tres Poderes en el Gobierno nacional, a más de la que existe en otro orden de ideas entre Gobierno federal y provincial; pues bien, este estudio de los Gobiernos no se entendería con perfección, si no fuéramos a buscar los antecedentes reales e históricos de la Constitución del año 1853.

Es necesario saber cómo han venido a formarse dos órdenes de Gobierno; cómo este Gobierno central se ha fraccionado, a su vez, en tres Poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, y cómo ese fraccionamiento se ha hecho en el orden nacional y en el provincial.

Cuando se estudia la primera década de la nacionalidad argentina, la que comienza el 25 de mayo de 1810, se encuentra en el primer momen-



to una verdadera confusión a este respecto: no hay nada más que una sola autoridad, la Junta revolucionaria, que asume toda clase de Poderes, es decir, la suma total de los Poderes públicos, que ahora llamaríamos nacionales y provinciales. La revolución produce esa actividad, supliendo por la fuerza y de hecho el ejercicio de la soberanía española en el país; y lo reemplaza con el Poder revolucionario concentrado en las manos de la Junta. Ese Poder, es, entonces, al mismo tiempo, constituyente, porque dispone lo que corresponde a la organización del Estado, que es lo que ahora haría sólo un Congreso Constituyente.

Y bien, esta Primera Junta, asumió el derecho de mandar, en lo que se refería a los asuntos generales y locales, ya que lo mismo disponía la formación de ejércitos—asunto eminentemente nacional—, que el nombramiento o destitución de un gobernador de provincia, de un alcalde o de cualquier funcionario local.

Paso a paso, se va haciendo la división de la autoridad en el mismo seno de la Junta. Cuando se incorporaron los diputados de las provincias del Interior, se vió que era indispensable separar un poco lo únicamente deliberativo de lo propiamente ejecutivo, y entonces se creó el Poder ejecutivo, compuesto de tres miembros que no hacían parte de la Junta, la que tomó el nombre de Junta de Observación y se reservó el Poder legislativo.

El primer ejecutivo argentino que encontramos separado del resto del Gobierno es este triunvirato creado en 1811. Pero la separación no es completa: pues el triunvirato está subordinado, expre-



sa y necesariamente, al Poder legislativo que lo ha elegido. De manera que el Poder ejecutivo es una emanación de la Junta de todos los representantes de la Nación, de lo que llamaríamos ahora Congreso; es una emanación y al mismo tiempo una dependencia.

Por lo menos en su origen y en la teoría, aquellos hombres no eran partidarios del Poder ejecutivo unipersonal, y, así como crearon desde el primer momento una Junta, y negaron al presidente de la misma el derecho de disfrutar honores especiales, reduciendo las funciones de la presidencia a un carácter simplemente protocolar, así también, cuando crearon el Poder ejecutivo, no quisieron concederlo a una sola persona, y lo formaron de tres miembros, que eran responsables ante la Junta.

El Poder ejecutivo, aun cuando sea colegiado, inmediatamente que empieza a actuar cobra fuerzas, y se hace más poderoso que el legislativo, de donde emana. Esta enseñanza la deja ya ese triunvirato, disolviendo la Junta, que le había dado la vida. El Poder ejecutivo, emanado del Poder legislativo, lo desconoce, y se arroga facultades mayores. Vuelve a ser una especie de Junta revolucionaria.

Es esa institución anómala—nominalmente Poder ejecutivo, pero realmente legislativo y hasta constituyente—, la que convoca la Asamblea famosa del año 1813, en la que volvemos a encontrar la concentración de toda la autoridad, pues se proclama soberana, y se arroga, por consiguiente,



la facultad de disponer de todo el Gobierno, del nacional y del local.

Las provincias no existían todavía como entidades independientes; aparecen más tarde; y aunque ya en esa época se evidencian ciertas pretensiones de algunas de ellas—como, por ejemplo, el Paraguay, que se acababa de segregar, y otras que demostraban algunos síntomas de rebelión—, no había, sin embargo, la institución que ahora se conoce como provincia federal.

La Asamblea del año 1813 no retuvo en sus manos, no obstante esto, el ejercicio de toda la soberanía que ella misma se atribuyó. Abandonó en los primeros momentos el Poder ejecutivo al triunvirato, pero las necesidades de la guerra concluyeron por demostrar que la acción de éste era deficiente, porque tres personas iguales en autoridad se estorban mutuamente cuando hay que resolver alguna cosa con prontitud. Y un ejecutivo en esas condiciones, cuando se está haciendo la guerra, y cuando de esa guerra depende la independencia nacional—como ocurría entonces—, es un ejecutivo débil, inconveniente. Por eso, la Asamblea tuvo necesidad de fortificar el ejecutivo, y, al efecto, en 1814 nombró un director supremo de las provincias unidas del Río de la Plata. Pero obligó a éste a manejarse con ministros-secretarios de Estado, que tenían obligación de dar verbales informes a la Asamblea, y que, según se declaró en 1815, no podían firmar nada que estuviera en contra del Estatuto, aunque el director lo ordenase.

Yo podría entrar en detalles para que se viera en qué forma, poco a poco, las relaciones entre la



Asamblea y el Poder ejecutivo nacional, por necesidades de la práctica, por necesidades del ejercicio mismo de la autoridad, se van desarrollando en la República Argentina de un modo semejante al que se ha observado en otras naciones, donde ha habido, también, una Asamblea legislativa y un Poder ejecutivo, emanado de ella. Siempre encontraremos esta analogía: que el Poder ejecutivo emanado de la Asamblea, está bajo el control teórico de la misma, y es, teóricamente también, responsable de su conducta. Este control es más o menos práctico y efectivo, según las circunstancias, que varían con las épocas y los lugares, tanto en la República Argentina como en las otras naciones.

En la primera década de la Independencia, el Poder judicial aparece en forma rudimentaria. Hay jueces, pero carecen todavía de la consagración que tienen en la actualidad y del carácter de ser representantes de la soberanía, a los efectos de aplicar el derecho a los casos contenciosos. No son, propiamente, Poderes públicos. Se puede hablar de una administración de justicia, pero no de un Poder judicial. La Audiencia pretorial de Buenos Aires, que era la que ejercía jurisdicción sobre lo que ahora es la República Argentina, y prescindiendo de la Audiencia de Charcas, que en los primeros años de nuestra vida independiente, ejercía jurisdicción sobre las provincias que formaron más tarde la República de Bolivia, prescindiendo de ella, repito, por las razones que he dado, la Audiencia de Buenos Aires estaba compuesta de españoles que debían, forzosamente, hacer causa común con el virrey depuesto. Así lo hicieron, y



fué necesario destituir a los jueces. Tal como se reemplazó al uno se reemplazó a los otros. Y, por fin, a la Audiencia se le cambió de nombre y se le llamó Cámara de Apelaciones.

Este Cuerpo actuó, casi siempre, de acuerdo con instrucciones dadas por el Poder revolucionario para reprimir los crímenes y las contravenciones a lo resuelto por el Gobierno. Había que ser muy severo con los autores de todo acto que pudiera hacer peligrar la independencia de las nuevas provincias. Y era en esta forma como los Tribunales tenían que estar sometidos al Poder político, aunque no de modo tan absoluto como lo estuvieron los Tribunales franceses de la Revolución, que alzaban el cadalso para castigar a los que suponían disidentes al movimiento, pero sí en forma tal, que importaba, en realidad, la subordinación de la administración de justicia a la autoridad política.

Cuando se reúne más tarde el Congreso que declara la Independencia, el de Tucumán, la práctica ha enseñado un poco el manejo de esas instituciones representativas, porque ya ha habido Asambleas, y en algunas de las provincias se han elegido Juntas locales. Primero, en cumplimiento de una ordenanza del año 1811, que mandaba establecer una Junta de provincia en cada capital; y después, porque empezaban éstas a querer intervenir, en forma más activa, en la administración general de la Nación.

Este Congreso del año 1816, una vez que adopta su acto fundamental de declarar nuestra Independencia y asume la representación de la soberanía ante el resto del mundo, se ocupa de la orga-



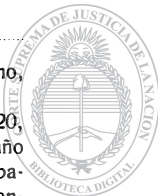
nización nacional, es decir, del Gobierno, y dicta el Reglamento del año 1817 en Buenos Aires, donde se trasladó. En éste se establece la separación de los Poderes. El Poder ejecutivo sigue en manos del director con ministros o secretarios de Estado.

Y llamo la atención sobre un hecho singular, que indica de qué manera el concepto del Poder ejecutivo se va formando en las costumbres y en el espíritu de nuestro país.

Cuando el Congreso se hallaba en Tucumán y el director no residía todavía en Buenos Aires, se nombró uno interino para esperar la llegada del propietario. Hasta la misma Junta de Observación, que había existido antes de reunirse el Congreso de Tucumán, siguió funcionando en Buenos Aires.

No había un concepto claro de lo que es la autoridad nacional, y se creía en Buenos Aires que para que el Poder fuera nacional, era menester que residiera en esa ciudad. Este detalle es muy interesante, pues la organización de la República no se hace definitiva, sino cuando en 1880 se establece, por fin, la capital permanente en la ciudad de Buenos Aires.

Un director estaba en Buenos Aires, el otro en Tucumán; de manera que teníamos dos Poderes ejecutivos y dos legislativos: el Congreso y la Junta de Observación. El Congreso tenía de hecho la facultad de nombrar los gobernadores, y la transfirió al director. Esta atribución, que durante la colonia correspondía a la Corona y no al virrey, nuestras autoridades nacionales, desde que se



crearon, la ejercieron de hecho, no de derecho, pues no había aún Constitución.

El Reglamento del año 1817 rigió hasta 1820, porque si bien se dictó una Constitución el año 1819, que debía regir al siguiente, en la que aparece la división de los Poderes y el fraccionamiento del Poder legislativo en dos Cámaras, no fué nunca puesta en práctica. No lo permitieron los gobernadores de provincia, que se habían alzado con el Poder en sus respectivas localidades. La Constitución del año 1819 no sirve, pues, sino como un ligero antecedente teórico para hacer ver la modificación de las ideas; pero no como antecedente práctico, puesto que no estuvo en vigor jamás, y no pudo, por lo tanto, establecer costumbres institucionales. Rigió únicamente el Reglamento del año 1817, que encargaba el Poder ejecutivo a un director con ministros y el legislativo a una sola Cámara.

Cuando en el año 1820 se produce la caída del Gobierno nacional existente, por revoluciones de los caudillos, cada una de las provincias conserva su respectivo Gobierno y procede a organizarse en todos los órdenes o ramas de la autoridad pública. Esto comprueba mi explicación anterior: primero, son los grandes grupos que se separan de la Corona de España, y después, los otros grupos más pequeños, que tienen necesidad de organizarse parcialmente; organización que se hace alrededor del Poder ejecutivo. La Junta de 1810 era el Poder ejecutivo revolucionario, y alrededor de ella se hacía la reorganización. Los Poderes ejecutivos que siguen, han servido después de centro, aun cuando



los Congresos hayan colaborado con ellos en este sentido.

En el Poder ejecutivo provincial encontramos también el núcleo de la autoridad. Lo que llamaríamos ahora la Legislatura aparece de una manera muy sencilla y natural. Los gobernadores tenían que ser elegidos por alguien, y la forma de la elección, dentro de las representativas, era la indirecta. Desde el año 1810 habían sido siempre de elección indirecta los representantes del pueblo—así se eligieron las Asambleas de 1813 y 1816—, y del mismo modo fueron elegidos los gobernadores en Córdoba, Tucumán, Entre Ríos, etc.

Y bien; una reunión de representantes o diputados electores que designaba a un gobernador, según las prácticas de aquella época, debía considerarse con el derecho de manejarle; y el modo de hacerlo era dándole instrucciones generales, que no eran en la mayoría de los casos verbales, sino escritas, y que no siempre estaban contenidas en un solo documento, sino en varios. Y, es así, cómo poco a poco esa Junta de electores y representantes concluye por hacerse permanente, dictando leyes y dando instrucciones, de las cuales el gobernador es el ejecutante. Esta es la teoría.

Pero los gobernadores provinciales, entre nosotros, han sido parecidos a los que mandaba la Corona: se alzaban con la suma del Poder; de manera que su ambición era limitar la autoridad de esa Junta de electores. En la práctica, cumplían las leyes cuando no los acompañaba mucho la opinión pública o cuando no contaban con fuerzas bastantes, y no lo hacían cuando se consideraban



poderosos para resistir. Es la vida de siempre de los gobernadores argentinos.

Naturalmente, estas dos instituciones que se van consolidando debido a la ejercitación, acaban por convertirse, la una, en Legislatura provincial, y la otra, en ejecutivo, con el título de gobernador. Este tiene, sin excepción, un ministro, o más, como llegaron a tener los gobernadores de Buenos Aires. Surge, también, la administración de justicia local. Había necesidad de mantener jueces, como los hubo siempre desde el tiempo de la colonia, aunque con distintos nombres; pues los gobernadores eran jueces, y, además, existían los alcaldes y los corregidores, que hacían justicia local. Fué necesario organizar, repito, la administración de justicia; y entonces los alcaldes se convirtieron en jueces de primera instancia. Con el tiempo se establecieron Cámaras de apelación, a semejanza de la que había reemplazado a la Audiencia en Buenos Aires.

La autoridad central nacional había desaparecido a consecuencia de la revolución del año 1820, y, claro es, que estas autoridades locales ejercían todos los Poderes, ya que no estaban limitadas por ningún otro. El único que renunciaron fué el de manejar las Relaciones Exteriores, porque todos tenían interés en hacerse reconocer como un solo Estado nuevo.

La República Argentina, antes de tomar este nombre, se llamó: «Provincias Unidas del Río de la Plata». También había llevado la denominación de «Provincias Unidas de Sud América», cuando el Congreso del año 1816 concibió grandes ilusiones



sobre la posibilidad de hacer un solo Estado de todos los países hispanoamericanos de la América del Sud. Ilusión que los hechos redujeron a proporciones menores que las provincias del antiguo Virreinato de Buenos Aires.

Las provincias argentinas se mantuvieron siempre unidas como una sola nación en el Exterior, y la forma fué la siguiente: los gobernadores se pusieron de acuerdo para encargarle al Gobierno de una de ellas, las Relaciones Exteriores. Esta designación recayó en el que estaba más cerca del Exterior, el de Buenos Aires, que al mismo tiempo que estaba en el Río de la Plata, tenía más plata que los otros; porque el puerto de Buenos Aires era el que poseía la única aduana por donde entraban los productos al resto del territorio que es ahora argentino. Aquí se cobraban los derechos, y como no había ningún Gobierno nacional, en virtud de la crisis del año 1820, el Gobierno local, existente en Buenos Aires, hacía efectivos los impuestos. Justo era, entonces, que Buenos Aires cargara con los gastos de la representación exterior y con el ejército; pues éste todavía hacía falta, dado que sólo después del año 1825 se concluyó la guerra con España.

Cuando fué preciso enviar fuerzas al Exterior para continuar la lucha contra el Poder español —mandar fuerzas a Chile o al Perú, pelear contra los españoles que venían de lo que ahora es Bolivia, etc.—, hubo que centralizar la dirección de ese ejército; como más tarde, cuando se combatió contra el Brasil, que se había introducido en la Banda Oriental, fué necesario centralizar la acción

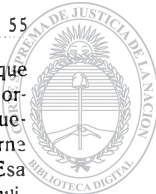


en las manos del Gobierno encargado de las Relaciones Exteriores, que era el de Buenos Aires.

Así, que nuestra Constitución práctica, en lo que va del año 1820 al 1826, antes de que se dicte una nueva Constitución que tampoco registrá, es, por lo general, la adoptada en cada una de las provincias, que se administran autónomicamente y que delegan el ejercicio de las Relaciones Exteriores a uno de los Gobiernos de la misma Confederación.

En ese intervalo que media entre la caída del Gobierno nacional en 1820 y la reunión de un nuevo Congreso en el año 1825, hay un periodo de activa organización provincial. Esas autoridades no están en la inacción; tienen necesidad de atender sus servicios locales, a cuyo fin funcionan los Poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Las respectivas provincias no se hallan desorganizadas, antes bien, se encuentran constituidas en forma autonómica, y las instituciones siguen desarrollándose. No se ha paralizado el proceso de la organización nacional, y si no existe Poder central, ejecutivo, legislativo y judicial, hay un Poder nacional para las Relaciones Exteriores.

El año 1825 se reúne el Congreso que dicta la Constitución de 1826; pero antes crea el Poder ejecutivo nacional, y en lugar de llamar director al primer mandatario, como se le llamaba hasta entonces, le pone el título de presidente, que era el que tenía en los Estados Unidos de Norte América. A este presidente se le obliga a actuar con cinco ministros responsables, a diferencia del norteamericano, cuyos secretarios no responden por



los actos del jefe del ejecutivo. ¿Por qué? Porque ha prevalecido, desde el comienzo de nuestra organización nacional, el principio de que no se puede autorizar a un solo hombre para que gobierne bajo su única y exclusiva responsabilidad. Esa idea fué la que determinó la creación del triunvirato y de los secretarios de Estado o ministros.

La presidencia fué conferida a un hombre que se había distinguido en la provincia de Buenos Aires, no como gobernador, sino como ministro: don Bernardino Rivadavia. Este empezó a ejercer su autoridad sin tener en cuenta los intereses que se crearon durante la disolución nacional, y pretendiendo subordinar a su opinión personal las instituciones provinciales que se habían desarrollado en ese tiempo. En materia de organización gubernativa, era Rivadavia, por convicción, unitario; pero él no tenía en cuenta que los hechos son superiores a la voluntad de los hombres, considerados individualmente. Y cuando bajo su influencia se dictó la Constitución, en la que se establecía el derecho del presidente de la República para nombrar los gobernadores de provincia, éstos, que lo habían elegido y que habían hecho el Congreso, dijeron: «No. Esto no ha de ser.» Y rechazaron la Constitución unitaria, que fué remitida a las respectivas Legislaturas para su aprobación. Las Legislaturas de entonces sabían hacer lo que los gobernadores querían.

El fracaso de esta nueva tentativa de organización nacional unitaria, por supresión de las autonomías locales de las provincias, era una solución concordante con la que había tenido la tentativa



de 1819. Venían a quedar entonces las provincias en el estado en que estaban; cada una con sus instituciones: gobernador, Legislatura y administración de justicia.

Muchas de las provincias se habían dado ya Constituciones, que estaban en vigor, como, por ejemplo, las de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes, que a veces llevaban el nombre de Reglamento constitucional o Estatuto. Estas Constituciones cumplíanse en forma aparente, por lo menos, porque se mantenía el sistema de elegir periódicamente los diputados a las respectivas Legislaturas, claro es que con los vicios naturales de toda elección popular en nuestro país y propios de un sistema electivo de segundo grado.

El gobernador era elegido por las Legislaturas —era el sistema vigente en toda la República— y él nombraba, a su vez, por regla general, todos los demás funcionarios, designando uno o más ministros, según las provincias, responsables ante los Cuerpos legislativos de lo que refrendaban o firmaban conjuntamente con él.

Rozas había caído vencido por las fuerzas militares que mandaba el gobernador de Entre Ríos, general Urquiza, en la batalla de Caseros, que tuvo lugar el día 3 de febrero de 1852.

No era, en realidad, este tirano más que la personificación de una doble tendencia que se había hecho carne en una gran parte del pueblo argentino, y muy especialmente, en la provincia de Buenos Aires. La tendencia al Gobierno personal y al provincial o local, con independencia absoluta de toda autoridad central, no había sido creada por



Rozas; él la aprovechaba, sencillamente. Sea por su talento o por efectos del prestigio — a veces inexplicable en los hombres que lo tienen, pero que en realidad existe —, o porque tenía menos escrúpulos para llevar a cabo sus ambiciones o resoluciones, el caso es que se impuso: primero, en la provincia de Buenos Aires, y después, en el resto del país. Y consiguió que se le considerara como el prototipo del federal, vale decir, del ciudadano que sostenía como mejor forma de Gobierno para este país la Federación.

Es claro que esta opinión general del pueblo no fué compartida siempre por las clases ilustradas; pero también hay que reconocer que éstas no le abandonaron, por completo, jamás. Hasta el final de su existencia política en nuestro país, contó con la colaboración de gran número, si no de la mayoría, de las principales familias de la ciudad de Buenos Aires y del resto de la República. Es por esa razón que en el año 1851, cuando se cansó de usar el título de gobernador de Buenos Aires, encargado de las Relaciones Exteriores de la República, y buscó otro más elevado (ya le decían algunos, por cortesía, presidente), adoptando el de jefe supremo de la Confederación Argentina, se lo hizo dar fácilmente por distintas Legislaturas provinciales que estaban compuestas por elementos de alta representación social.

Si se toma la lista de los miembros, de cualquiera de esas Legislaturas de la época de la tiranía, y muy especialmente la de los años 1850 y 1851, que fueron las más obsecuentes y serviles respecto de Rozas, encontrarán los nombres y



apellidos de todos los altos ciudadanos que actúan hoy en las más elevadas capas sociales. Porque es práctica entre nosotros que los nietos lleven el nombre de sus abuelos; y así se encuentran en la Legislatura del año 1851 a Roque Sáenz Peña, a Saturnino Unzué, a Lorenzo Torres, a Agustín Pinedo, a Felipe Senillosa, a los Anchorena, Escalada, Victorica, Belaústegui, Oromí, Pacheco y a otra infinidad de personas de las principales familias de la sociedad de Buenos Aires. Y en las demás provincias, el nombre de los actuales gobernantes, es el mismo que el de los miembros conspicuos de las respectivas ciudades que figuran en las Legislaturas de los años 1850 y 1851.

Es claro, entonces, que si esta era la situación, el vencedor de Rozas no podía, así no más, contrariar por su política nueva los sentimientos de todas esas personas que hasta ese momento habían estado acompañando al dictador, que tenían comprometida una actitud determinada y una profesión de fe hecha a su favor. Y ocurrió un caso singular: las clases nuevas, los nombres menos conocidos en esa época, eran los que estaban en condiciones de ser más liberales.

Es este un fenómeno que en la República Argentina se repite de tiempo en tiempo. Del mismo modo, cuando la aparición del Cristianismo, los propagandistas de la nueva fe levantaron, entre la clase humilde, entre los simples pescadores, la bandera de la nueva religión, que las clases superiores de aquella época no quisieron adoptar en su comienzo.

El hecho es que las clases superiores argenti-



nas eran federales y estaban comprometidas al mantenimiento de la Federación. Hubo hombres tan eminentes como el doctor Dalmacio Vélez Sarsfield, que había sido miembro del Congreso del año 1825 en la época de Rivadavia, que fué después redactor de nuestro Código civil y del primer Código de Comercio—en compañía del doctor Acevedo—, diputado, ministro nacional y hombre de influencia política innegable, que firmaron y publicaron cartas dirigidas al dictador, a fines del año 1851, cuando ya el ejército de Urquiza estaba en campaña, en que le ofrecían su fortuna, su vida y su fama, para defenderlo contra aquél.

Tal era la situación.

El doctor Vélez Sarsfield había sido electo miembro de la Legislatura de Buenos Aires en 1852, cuando el general Urquiza, designando al doctor Vicente López y Planes—autor del Himno Nacional y ex presidente provisorio de la República—, gobernador provisorio de Buenos Aires, logró que las elecciones se efectuasen con tal libertad, desconocida naturalmente durante la tiranía de Rozas, que la Legislatura fué netamente antiurquicista.

Hemos de hablar en su oportunidad de los partidos políticos y de cómo los hombres tienden siempre a dividirse en bandos opuestos. Así inmediatamente de triunfar Urquiza, los hombres de Buenos Aires se dividieron: los unos se pusieron en contra de quien los había libertado; los otros, la minoría, continuaron apoyándolo.

El doctor Vélez Sarsfield se puso en contra de Urquiza; lo que no debía extrañar a nadie, después de su carta a Rozas. Era el hombre más eminente



de aquella Legislatura; y fué con él con quien tuvo que discutir el doctor Vicente Fidel López, ministro de Instrucción pública, y al que opuso su criterio científico, sociológico e histórico.

No era posible al vencedor de Caseros promulgar una Constitución para la República, en la forma que lo hacen los monarcas absolutos como el zar de Rusia, que se desprende magnánimamente de algunas de sus atribuciones para iniciar un régimen constitucional—como hizo el rey Carlos Alberto, cuando, desprendiéndose de sus prerrogativas regias, dictó el actual Estatuto italiano, o como han hecho la mayoría de los príncipes alemanes durante el siglo xix—; porque el general Urquiza no se consideraba dueño de la soberanía nacional ni del Gobierno.

No era un hombre de letras o redactor de Constituciones: era un hombre bien intencionado, en cuanto a lo fundamental, que deseaba sinceramente la reorganización de la República Argentina, la consolidación definitiva de las instituciones y la paz. Quería la paz entre los ciudadanos, que había estado alterada hasta entonces bajo el pretexto de que unos eran unitarios y los otros federales. Alcanzada la paz y constituida la República, vendrían después las reformas necesarias en la teoría y en la práctica de las instituciones.

Los medios para hacer esto. él no era muy ilustrado para conocerlos; y tuvo que valerse de colaboradores, como suelen hacer todas las personas que ocupan los más altos cargos del Poder político y que humanamente no pueden tener toda la capacidad necesaria para desempeñarlos con acierto.



Es, así, que comprendió que la organización del país tenía que encargarla a la gente ilustrada y competente; y sólo se sentía responsable de que la organización se realizase y la Constitución se dictara, porque esa era su bandera política.

Rozas sostenía que no era oportuno dictar ninguna Constitución para la República, puesto que el pueblo no estaba preparado todavía para ello; Urquiza, por el contrario, sostenía que la inoportunidad alegada era sólo un pretexto para mantener un Poder usurpado y ejercitarlo en forma fraudulenta e ilegal, como lo venía haciendo el tirano. Luego, pues, su compromiso con el pueblo subsistía hasta que se dictase la Constitución, se organizase el país, se eligiesen las autoridades y el sistema republicano de Gobierno, que exige la renovación periódica de las autoridades, se pusiese en práctica.

Otra de las aspiraciones que compartía sinceramente con la mayoría de sus compatriotas del Interior, y especialmente de Entre Ríos y de Corrientes, era la de la libertad de los ríos. Rozas había mantenido cerrados los ríos al comercio exterior, porque le convenía así para sus intereses. Él necesitaba que las mercaderías se desembarcaran en Buenos Aires y que tuvieran que pagarle derechos. Necesitaba poseer las rentas aduaneras, porque de esa manera podía hacer regalos o dádivas a los gobernadores del Interior para que no protestaran de este régimen, ya que él, de cuando en cuando, se insinuaba con alguna suma—como hizo con el gobernador de Santa Fe, en cierta ocasión, y con otros—. Urquiza deseaba, en cambio, que las pro-



vincias tuvieran rentas propias y que la libertad de los ríos estimulase al comercio.

Y bien, ¿cómo tenía que proceder una vez que por razón de la victoria quedó de hecho a la cabeza del país?

Había catorce provincias con sus respectivas Legislaturas y gobernadores. Hasta esa fecha eran estos últimos los que habían manejado los asuntos políticos en cada una de ellas, influyendo en toda la vida pública de la Nación. Creyó, pues, prudente, convocar a todos los gobernadores, que vendrían de sus respectivas provincias con la opinión, quizás, de sus Legislaturas, y así sería posible proceder a la reorganización definitiva: de aquí la convocatoria de los gobernadores.

A este Congreso o reunión concurrió el gobernador de Buenos Aires, doctor Vicente López y Planes, previo permiso concedido por la Legislatura para ausentarse, quedando al frente del Gobierno el presidente de la Sala, don Manuel Guillermo Pintos. Mientras tanto, en San Nicolás de los Arroyos, los gobernadores reunidos resolvieron mantener al general Urquiza en la situación que la victoria le había dado, confiriéndole el título de director provisorio de la Nación con facultades limitadas, interin se reunía un Congreso nacional para dictar una Constitución sobre la base del sistema federal, en cumplimiento del tratado de 4 de enero de 1831, que las provincias habían celebrado y que estaba vigente, pero que Rozas no había querido, jamás, cumplir. Al mismo tiempo, se resolvía mantener la libre navegación de los ríos y conferir al general Urquiza, hasta que



se dictase la Constitución, las facultades que él ya tenía de jefe del ejército, para garantir la paz interior y exterior. Las provincias enviarían, además, al Congreso General Constituyente, dos diputados cada una.

Esta igualdad de representación, se explicaba por la necesidad de asegurar el sistema federal; y estaba en consonancia con lo que las provincias habían establecido anteriormente para la Comisión interprovincial, que debía reunirse en Santa Fe, y que con un pretexto o con otro se había aplazado.

El *Acuerdo* fué firmado por los gobernadores el 31 de mayo de 1852, y ya se sabía que en la provincia de Buenos Aires una gran oposición buscaba pretexto para estallar, lo que sucedió poco después en esta forma: la Legislatura interpeló a los ministros sobre lo que se había hecho en San Nicolás de los Arroyos; éstos contestaron que aún no lo sabían, porque el gobernador no había vuelto. La Sala ordenó entonces «que no se cumpliera ni se ejecutase bajo la más absoluta responsabilidad, ningún decreto u órdenes originadas de facultades o poderes que se refiriesen al *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos* hasta que este fuera aprobado por el Cuerpo legislativo». El gobernador, no bien llegó a Buenos Aires, sometió a dicho Cuerpo el *Acuerdo*, acompañándolo de un Mensaje, en el cual marcó como objeto de este acto público, el de dotar al país de una Constitución que regularizase su vida futura, partiendo de los hechos existentes. Con esto quedaron virtualmente rotas las hostilidades que dieron lugar a la



separación de Buenos Aires del resto de la nación, por algunos años.

Vino entonces el debate. La Legislatura estaba resuelta a provocar la separación entre el partido que ya quedaba formado de hecho en su propio seno y el que se estaba formando alrededor del director provisorio de la Confederación Argentina.

Es de advertir, que el general Urquiza había proclamado, inmediatamente después de vencer en Caseros a la tiranía, lo que se llamaba «la fusión de los partidos». Él había dicho: «No reconozco ni vencidos, ni vencedores: todos son argentinos. No me importa que hayan estado con Rozas o contra Rozas; vengán a compartir las tareas del Gobierno».

Exageró quizás este deseo de armonizar; pero lo hizo porque sabía que muchos de los hombres principales de Buenos Aires, eran fieles a Rozas o le fueron en un tiempo. Este había sido realmente popular en esta provincia. Las clases bajas lo consideraban como un representante suyo, y tal vez por eso Urquiza exageró la necesidad de la «fusión de los partidos».

En la rápida vuelta que dieron muchos hombres que habían actuado cerca de Rozas, y en la repentina transformación de los rocistas en furiosos liberales—después de haber sido serviles aduladores del tirano, llegando hasta arrastrar el coche de su hija—, hubo algunos que entraron en la nueva Legislatura; y eran éstos los que vociferaban más contra la tiranía que acababa de caer. Se hallaba entre ellos, por ejemplo, un escritor de procedimientos, que había publicado una obra por entre-



gas durante el Gobierno de Rozas. La primera entrega, tenía una dedicatoria «Al Gran Rozas», que yo he leído en mi juventud pero será muy difícil que los que la busquen ahora, logren hallarla, porque ha sido cuidadosamente arrancada de todos los ejemplares que están en circulación. En esa larga dedicatoria, se hacían en forma ditirámica los mayores elogios de aquel gobernador, a la vez que se formulaban cargos injustos contra todos los adversarios del tirano; contra aquellos que Rozas, cualquiera que fuera su color político, calificaba de «salvajes inmundos unitarios». La última entrega de este tratado, salió después de la caída de Rozas, y en ella, el autor trató de sincerarse de haber tenido que dedicar su obra al dictador, para que pudiera circular durante la tiranía.

La Legislatura de la provincia de Buenos Aires consideró el *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*, en un intenso debate en que hablaron en contra varios diputados, empezando el coronel Mitre, que entonces era muy joven y que, con su inexperiencia, no tuvo inconveniente en confesar que no sabía Derecho Constitucional, «porque he pasado mi vida en los campamentos—agregó—y mi oficio es echar abajo a cañonazos las puertas por donde se entra a los Ministerios». Hablaron también los doctores Estévez Seguí y Vélez Sarsfield.

Cuando el doctor López tomó la palabra para contestarles, dijo: — «Lo primero que tengo que hacer, es felicitar al señor diputado que acaba de hablar (Vélez Sarsfield) por haber sido el primero, entre los que hacen oposición, que ha descendido al fondo del asunto que nos ocupa, llevando la



cuestión a su verdadero terreno de discusión.» Y, en el curso del debate, en la contestación que dió al discurso del doctor Vélez Sarsfield, estableció: que el *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*, no era sino un reglamento ejecutivo por el que se allanaba y consumaba el cumplimiento del pacto fundamental que nos rige desde que fulmos nación—pacto que ha sido, que es y que ha de ser siempre, nuestra ley nacional—; agregó, que no había nada que hacer, sino convocar al Congreso; demostró que todas las facultades acordadas a Urquiza, eran esencialmente nacionales y que no tocaban la jurisdicción provincial; explicó que la designación del general Urquiza, como director provisorio, no tenía otro objeto que apresar la unidad nacional y al sólo efecto de convocar al Congreso Constituyente, y que de no hacerlo éste, cualquier argentino que lo hiciera cumplía con su deber de patriota; que el general Urquiza habíase contentado con restablecer el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, sin intervenir para nada, y que su Legislatura había nombrado, por sí sola, al gobernador propietario; que era desconocer los antecedentes legales, políticos e históricos, oponerse a la celebración de aquel *Acuerdo*; que las facultades que se le asignaban a Urquiza, eran las mismas que ya ejercitaba por razón de la Cruzada Libertadora que había realizado; y que una vez reunido el Congreso General Constituyente, cesaría el Poder provisorio de aquel. Defendiendo la nacionalidad, dijo: que era un error en algunos de los oradores, creer que solamente la provincia de Buenos Aires había hecho la Indepen-



dencia nacional, olvidando los sacrificios de las demás provincias; y demostró: que existía un país argentino, anterior a la caída de Rozas; que la nación argentina era superior a todas las voluntades individuales; que el ejército de San Martín había sido formado con gente de todas las provincias; que las provincias del Norte que contuvieron a los españoles en Jujuy, Salta y Tucumán, prestaron servicios inapreciables que no podían olvidarse ahora que estaba organizándose la nación; que todas las provincias habían concurrido en obsequio de la paz, y que era necesario reconocer su igualdad política, para que por voluntad general, se reorganizase el país.

El debate tomó una forma tan violenta, con interrupciones de la barra tan graves, que en algunos momentos se creyó que aquello iba a concluir en un escándalo sangriento. Se temía a veces la irrupción del populacho para sacar a los ministros, que eran, a más del doctor López, don Juan María Gutiérrez y don José Benjamín Gorostiaga, hombres eminentes los dos, que sostenían lo mismo que el doctor López. La dirección del debate, del punto de vista del Ministerio, la llevaba este último, no solamente por ser el hijo del gobernador, sino también, en razón de que era uno de los coautores del *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*.

Cuando el tumulto de la barra arreciaba y los gritos eran ensordecedores, el doctor López decía: «¡La barra me ha de oír, porque yo la he de mantener en silencio mientras hable!»

Ese pueblo que había sido degradado por la ti-



rania durante veinte años, y que presencié los mayores vejámenes, ahora que tenía libertad no soportaba contradicción. Y fué necesario buscar la forma de que los ministros no fueran agredidos personalmente.

Al otro día, presentaron sus renunciaciones el gobernador y sus ministros. El general Urquiza se vió obligado a tomar de nuevo el mando y a disolver la Legislatura. Vino entonces una situación de intenso malestar. En la ciudad de Buenos Aires, la mayoría antiurquicista fué creciendo, explotándose los sentimientos rocistas, todavía latentes en ciertas clases sociales, y el localismo, que era entonces muy vivo. Además, agregábase a esto la acción de los emigrados que regresaban al país, a fin de tomar intervención en los sucesos, y que trabajaban por conquistarse una influencia política cualquiera, para poder abrirse camino. Todo esto, dió el siguiente resultado: que se pudo obtener la traición, diremos así, de una parte del ejército del general Urquiza. Unos cuerpos de correntinos defeccionaron, y se hizo lo que se llamó la revolución del 11 de septiembre. El pronunciamiento tuvo lugar en la plaza de la Victoria con toda facilidad y quedando restaurada la Legislatura resuelta.

El director de la Confederación, que no estaba presente, pues se hallaba ocupado en Santa Fe en los detalles de la reunión del Congreso, consideró que no debía aceptar esa guerra civil, y que era mejor dejar a Buenos Aires librada a su suerte y voluntad, a fin de que por propio convencimiento



reingresara en la nación. Entonces retiró las fuerzas nacionales de la provincia disidente.

Hubo, sin embargo, guerra civil, porque la provincia de Buenos Aires no estaba en realidad uniformada respecto de su modo de pensar. La mayoría de la ciudad de Buenos Aires no tenía influencia decisiva en la mayoría de la campaña.

Esta división entre las opiniones de las ciudades y de las campañas es un fenómeno frecuente en la República Argentina. La campaña de Buenos Aires levantóse en armas contra la ciudad, en defensa del Gobierno nacional provisorio, al mando del general Lagos. Durante esta lucha, la autoridad nacional intervino lo menos posible.

El Congreso General Constituyente se reunió, no tomando parte en sus deliberaciones la provincia de Buenos Aires; pero los representantes de las otras trece provincias procedieron a organizar sus trabajos, y sancionaron una Constitución, que es la que con algunas enmiendas nos rige en la actualidad.

Fué firmada el 1.º de mayo de 1853, segundo aniversario del pronunciamiento del general Urquiza, que tuvo lugar el mismo día del mes y del año 1851. Este se encontraba en esos momentos en la provincia de Buenos Aires, en un paraje que era antes independiente de la ciudad, pero que hoy es uno de sus barrios: en San José de Flores. Y allí, el 25 de mayo de 1853, tuvo el honor de poner su «cúmplase» a la nueva Constitución de la República.

En esta se resolvían las grandes cuestiones argentinas, en sentido nacionalista y liberal. Se



aceptaba el régimen federativo de Gobierno; se confirmaba, por consiguiente, la existencia de las Legislaturas y Gobiernos de provincias, con independencia del Gobierno de la nación; se exigía el mantenimiento del régimen municipal en todas las provincias; se creaba el Congreso nacional compuesto de dos Cámaras: una de diputados, electos proporcionalmente a la población de cada provincia, de manera que en ella estuviera representado el pueblo argentino como un solo Estado, y otra de senadores, en que cada provincia tenía un número igual de representantes—dos senadores por cada una—, de modo que en el régimen federativo hubiera un órgano legal que sirviese de contrapeso a la otra Cámara, a fin de que una sección del pueblo argentino no dominase por el número a las otras. Esta organización había sido tomada de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, y satisfacía perfectamente las necesidades argentinas, en aquellas circunstancias.

Se creaba, también, el Poder ejecutivo, encargándolo a un presidente con ministros responsables; de suerte que ningún acto gubernativo pudiera tener eficacia por la sola voluntad del jefe del Estado. Esto importaba apartarse de las normas fijadas para el presidente norteamericano, que no necesita de la firma de ninguno de los ministros para la validez de sus actos. Prohibíase la reelección del presidente, apartándose en este punto también del modelo norteamericano.

Poníase así, una cortapisa, al Poder del ciudadano que iba a ser electo presidente en seguida,



y que ellos tenían que suponer que fuera el general Urquiza.

La Constitución dictada en 1853, resolvió también, de acuerdo con el Consejo de Alberdi y con los antecedentes históricos del país, la cuestión de «capital».

El Gobierno nacional había funcionado desde el principio de la revolución y durante el período de la guerra con España, en la ciudad de Buenos Aires; y como después de la disolución de los Congresos de 1820 y 1826, las Relaciones Exteriores fueron encomendadas al gobernador de Buenos Aires, lo poco de Gobierno nacional que quedó desde entonces hasta el Congreso del año 1853, fué ejercitado desde esta ciudad. No había, pues, tan sólo un antecedente literario o un consejo del publicista Alberdi, sino que existía ese hecho histórico y continuado, de que el Gobierno nacional, sea con la plenitud de sus funciones o con sólo el manejo de las Relaciones Exteriores, se ejercitó siempre desde la ciudad de Buenos Aires.

La nación estaba acostumbrada a eso. Desde el comienzo de la Independencia argentina se había sentido la necesidad de restringir las atribuciones del Gobierno central, a fin de que las provincias del Interior fueran tenidas en cuenta, además de la ciudad de Buenos Aires, que monopolizaba en gran parte la atención de las autoridades nacionales que residían en ella. No sólo hubo contienda sobre la influencia política de las provincias, sino que muchos creyeron que esa situación se habría



de resolver sacando la capital de la ciudad de Buenos Aires.

Los hombres de 1853, con esa prudencia de que he hecho elogio ya, trataron de no apartarse de los hechos y de respetar las tendencias orgánicas de la nación argentina, razón por la cual apoyaron la idea de que no se debía cambiar la capital. Así lo estableció el artículo 3.º de la Constitución, y a fin de que no se creyese que el Congreso pretendía someter la ciudad de Buenos Aires a un dominio semejante al que en Estados Unidos se ejerce por el Gobierno nacional sobre la ciudad de Washington, que no tiene derechos políticos de ninguna especie, el Congreso Constituyente le dió la facultad de elegir senadores y diputados nacionales y el derecho de tener un Gobierno municipal. Obedeciendo a este propósito se hizo una referencia a ello en uno de los artículos—el relativo al procedimiento para elegir presidente de la República en la capital federal—, y se dictó una ley de municipalidad de la capital, además de la de federalización del Municipio de Buenos Aires. Esta municipalidad era electiva, como la establecida por el decreto que el general Urquiza dió, inmediatamente después de la victoria de Caseros—creando una municipalidad en la ciudad de Buenos Aires—. Podríamos decir, todavía, que la ley sancionada por el Congreso General del año 1853, es copia de aquel decreto.

Y bien; todo esto fué presentado a la provincia de Buenos Aires para su aprobación: se le llevó la Constitución sancionada por el Congreso, la ley de capital y la de municipalidad. Ella no se tomó



el trabajo de examinar esa Constitución, y por el órgano de su Gobierno Local la rechazó de plano, prefiriendo continuar la lucha intestina en que se veía empeñada desde el 11 de septiembre de 1855, y organizándose aparte. Con este propósito se dictó una Constitución del Estado de Buenos Aires, en el año 1854.

No quedó entonces otro recurso, que continuar la organización de la nación con las trece provincias que permanecieron fieles y unidas al Gobierno nacional, y sin renunciar por esto a la reincorporación de la de Buenos Aires al seno de la República.

El sentimiento argentino de esta provincia no se había extinguido: una gran parte de los hombres más eminentes estaba siempre luchando por la reincorporación de la provincia al resto de la nación. Pero el partido dominante no aceptaba esto, pues no le convenía, por una razón que los que conocen la política argentina se explicarán: todos nuestros gobernantes tienden a tener el mayor poder posible, de manera que se encuentran más cómodos, no dependiendo del presidente de la República o del Congreso nacional, y sin la obligación de acatar una Constitución superior a las provinciales o locales.

Esta situación se mantuvo durante algunos años, y, en la forma como se desarrollaban los acontecimientos, tendía a hacerse permanente lo provisorio. Se empezaba a correr peligro de que la nación se fraccionara en dos. La provincia de Buenos Aires recibía ya cónsules extranjeros, y los mandaba, a su vez, al Exterior; razón por la cual se temía



que pudiera concluir por proclamar su independencia y ser reconocida como Estado nuevo por las demás naciones.

Hubo en distintas oportunidades algunos choques armados; otras veces, simples contiendas diplomáticas reducidas a cambio de notas; pero no se interrumpieron jamás las relaciones políticas entre ambas secciones argentinas. Los hombres que gobernaban en Buenos Aires, procuraban entenderse con las oposiciones que en las trece provincias restantes eran antagónicas al Gobierno nacional; mientras que los que eran partidarios de éste, en esas mismas provincias, buscaban entenderse con la oposición bonaerense. Es que la intercomunicación se hacía como se ha hecho siempre: las oposiciones buscan el apoyo de los Poderes políticos existentes, de mayor fuerza, que puedan servirles para hacer eficaz la lucha contra el Poder Supremo, al cual resisten.

En este estado de cosas, el Congreso nacional, que se reunía en Paraná por falta de capital definitiva de la nación, dictó, en 20 de mayo de 1859, una ley destinada a resolver por la razón o la fuerza el conflicto con la provincia de Buenos Aires, encargando al Poder ejecutivo que hiciera mover el ejército nacional contra ésta, si fuera necesario, para obtener su reincorporación.

El ejército se puso en campaña al mando del general Urquiza —que era todavía el presidente de la nación, para cuyo cargo fué elegido en 1854, después de sancionada la Constitución—, y venció a las fuerzas del Gobierno de Buenos Aires, en Cepeda, el 25 de octubre de 1859. El general Ur-



quizá, avanzó entonces, y llegó hasta cerca de la ciudad de Buenos Aires, acampando en San José de Flores. De allí hizo las intimaciones necesarias para la rendición de la ciudad.

El Gobierno de Buenos Aires comprendió que era indispensable negociar la paz; lo que hizo previo cambio de su personal, porque el gobernador don Valentín Alsina creyó que debía retirarse.

El día 10 de noviembre se firmó el pacto, por el cual, la provincia de Buenos Aires, se declaraba parte integrante de la República Argentina, obligándose a incorporarse a ella y acordando la jura de la Constitución nacional, después de que una Convención nacional hubiera procedido a tomar en cuenta las reformas que propusiera la Convención provincial que se convocaría inmediatamente. No era más que lo que se había pedido al principio a la provincia de Buenos Aires, cuando el Congreso General Constituyente le envió la Constitución nacional, la ley de capital y de la municipalidad, para su libre aceptación; oportunidad en que hubiera podido proponer reformas.

Las propuestas quedaron aplazadas hasta después de esta victoria de Cepeda, que es la batalla que ha hecho definitivamente la unidad nacional.

Es desgraciadamente necesario, en la organización de los países, recurrir con frecuencia al auxilio de la fuerza y al derramamiento de sangre. No hay ninguna nación de la tierra que se haya constituido en otra forma. Los mismos Estados Unidos, que parecían haberse organizado sin estas disidencias intestinas sangrientas, llegaron a la



presidencia de Lincoln y tuvieron la espantosa guerra civil de «Secesión», no organizándose definitivamente hasta después de esa sangrienta lucha, que duró de 1861 al 1865. Ella concluyó con la esclavitud y con las pretensiones separatistas de los Estados meridionales.

La Convención provincial de Buenos Aires, se reunió en cumplimiento del Pacto del 10 de noviembre, que, como fué ratificado el 11, figura en la Historia con el nombre de Pacto del 11 de noviembre. La elección de convencionales se hizo más o menos libremente, resultando electos hombres de todos los partidos, es decir, 'hombres del partido gobernante o situacionista'—lo que suele llamarse ahora en nuestro lenguaje corriente *oficialistas*—, y hombres del partido opositor. Los *oficialistas* eran los que estaban contra el Gobierno nacional, y los opositores o nacionalistas, los que querían la unión inmediata de la provincia de Buenos Aires al resto de la nación. Entre los primeros, o sean los situacionistas, figuraban dos hombres eminentes de aquella época, que no eran nativos de la provincia de Buenos Aires: Sarmiento y Vélez Sarsfield. Entre los nacionalistas se destacaban, por su elevado criterio y sus conocimientos, varios hombres nacidos en esta provincia, como Félix Frías, Roque Pérez, Marcelino Ugarte, Benito Carrasco, Luis Sáenz Peña, Vicente Fidel López y Bernardo de Irigoyen.

Es digna de observación una circunstancia muy curiosa: se reproduce en 1859 lo que en el año 1852. En el 52, la figura más importante de la resistencia contra el gobernador López y el direc-



tor Urquiza, fué un cordobés: el doctor Dalmacio Vélez Sarsfield; y en el 59, los opositores principales a la aceptación lisa y llana de la Constitución nacional, eran un cordobés y un sanjuanino: el doctor Vélez Sarsfield y don Domingo Faustino Sarmiento, mientras que los que no querían reformar la Constitución, sino incorporarse sin más trámites, eran personas nacidas en Buenos Aires. Por lo demás, todos los grandes apellidos de Buenos Aires estaban en la Convención.

Antes de inaugurarse las sesiones, y cuando no se sabía con seguridad quién iba a tener mayoría en la Asamblea, cuyo número total era de 75, se reunieron los partidarios de la incorporación inmediata — que eran 34 o 36 —, y resolvieron oponerse, para debilitar el número de los adversarios, a la admisión de uno o dos electos, respecto de los cuales había tachas que deducir. La primera de esas personas era el coronel Paunero, y la tacha que se le oponía era que había nacido en Montevideo, y que si bien prestó sus servicios en el ejército argentino, no era ciudadano, puesto que había obtenido permiso del Gobierno uruguayo al efecto.

Exacta o no esta referencia, el hecho es que se invocó, adoptándose el temperamento de que uno de los diputados hiciera objeción a este diploma. Pero no se logró mantener esto en secreto; de suerte que el Gobierno y los situacionistas, advertidos con bastante anticipación de lo que iba a suceder, dispusieron las cosas de un modo análogo al del año 1852. Cuando tuvo lugar en las sesiones preparatorias el debate sobre el diploma



del coronel Paunero, el público de la barra empezó a proferir términos agresivos contra los diputados de la oposición. En el momento de votarse, no obstante que se esperaba que hubiera mayoría para desechar el diploma, solamente estuvieron por el rechazo 17 convencionales — se necesitaban, me parece, 29 —: los otros fueron intimidados por la actitud de la barra.

La persona que me contaba esto, que era uno de los diputados, el doctor Bernardo de Irigoyen, me decía: «...y quedaron tan avergonzados nuestros amigos, que nunca más volvieron a votar con nosotros». Fueron diecisiete hasta el final de las sesiones. Estos diputados se mantenían silenciosos, votando siempre en contra de todas las reformas; la mayoría era la que las efectuaba. Llegó a tal extremo este mutismo, que Sarmiento se cansó de estar discutiendo con sus propios amigos para hacer reformas, e increpó a la minoría diciéndole: «Aquí hay diecisiete diputados que votan callados y que no concurren con nosotros a mejorar la Constitución...» Los diputados aludidos contestaron por boca de los doctores Marcelino Ugarte y Félix Frías: «Nosotros no vemos necesidad de reformar la Constitución; estamos porque se la acepte tal como viene, para que la unión nacional sea cuanto antes una realidad, y callamos, porque no queremos exaltar las pasiones con el debate».

Se continuó, pues, en esta forma, el examen del proyecto de enmiendas; con la asistencia material de los diecisiete diputados, pero sin ninguna colaboración de parte de ellos. Y cuando por fin se terminó este trabajo, las reformas que la Conven-



ción provincial había proyectado, fueron remitidas al Gobierno nacional por el Poder ejecutivo. Se convocó, entonces, a una Convención nacional que se reunió en Santa Fe, lo mismo que la anterior. La convocatoria no se hizo a razón de dos diputados por provincia, sino en proporción a la población, correspondiendo a cada una de ellas tantos delegados a la Convención cuantos eran los que debía mandar al Congreso.

Esta modificación se debió, en primer término, a sentimientos nacionales que se habían arraigado. No era necesario ya atraer provincias que se consideraban independientes, y que exigían igual representación que las demás.

La provincia de Buenos Aires pidió que la representación fuera proporcional a los habitantes, porque de esa manera ella podía tener mayor influencia en la Convención, dado que enviaba más diputados que cualquiera otra de la República. A eso se accedió con facilidad.

Entre las reformas que propuso esta provincia debemos mencionar, en primer término, la relativa a la cuestión «capital». Por el órgano de la mayoría de sus convencionales, modificó el artículo tercero, y donde éste declaraba que las autoridades nacionales, residirían en la ciudad de Buenos Aires, designada capital de la República por una ley especial, puso: «... *residirán en la ciudad que se declare capital de la República, por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse*». Esto se hacía a fin de que el Congreso no tuviese el derecho de declarar



por sí sólo a Buenos Aires capital, y se viera obligado a pedir a la Legislatura de esta provincia el acuerdo que ella no estaba entonces dispuesta a dar. El inconveniente principal de esta reforma, era que importaba dejar inconclusa por tiempo indeterminado la organización nacional.

Otra de las reformas fundamentales fué la relativa a la intervención nacional en las provincias. Hemos de hablar en especial sobre este punto; me basta por ahora decir que la reforma se hizo con el objeto de impedir que el Gobierno de la nación interviniese en la provincia de Buenos Aires. Porque se decía que el texto del artículo 6.º de la Constitución del 53, que autorizaba la intervención, había sido aplicado de un modo abusivo en San Juan, interviniéndose en dicha provincia con el solo objeto de echar abajo el Gobierno. Se logró establecer que solamente se intervendría a requisición de las propias autoridades constituidas, para sostenerlas o reponerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición. Creyóse que con esto se había asegurado la existencia de cada uno de los Gobiernos provinciales, empezando por el de Buenos Aires, contra cualquier ingerencia del Gobierno nacional. Únicamente, se dejó la intervención sin requisición, en caso de invasión exterior o alteración de la forma republicana de Gobierno. Este último caso no estaba en el artículo 6.º de la Constitución de 1853.

Una enmienda importante en aquella época, aunque ahora no nos parezca así a nosotros, fué la que establecía como requisito indispensable para optar al cargo de senador o diputado nacional, tener tres años de residencia inmediata en la pro-



vincia—tiempo que la Convención nacional redujo a dos—, no requiriéndolo de los nativos. La Constitución del año 53, no exigía nada de eso; debido a lo cual, algunos porteños eminentes que no estaban conformes con el Gobierno de esta provincia, se iban a actuar en otras secciones de la nación argentina—que usaba en aquella época el título de Confederación, adoptado desde la caída de la presidencia de Rivadavia—. Por ejemplo: el general Guido, los doctores Juan María Gutiérrez, Vicente G. Quesada, Emilio de Alvear, Benjamín Victorica, Nicolás Calvo, Federico de la Barra y muchos otros, actuaban en la política nacional, y, claro es, que unos eran senadores y otros diputados. El golpe iba directamente contra ellos.

Esa era la razón política de circunstancias, que bajo la apariencia de una gran teoría de naturalización de los diputados, estableció aquella reforma de la Constitución.

El mismo espíritu de resistencia al Gobierno nacional, tenía la reforma que quitó a la Corte Suprema de la nación, la facultad de resolver los conflictos entre los Poderes públicos de las provincias, atribución que le estaba confiada por la Constitución anterior. Se suprimió esta facultad porque se dijo: «Si entra la Legislatura en conflicto con el gobernador, en la provincia de Buenos Aires, y el asunto se lleva a la Corte Nacional, lo van a resolver con un criterio que no es el que conviene. Entonces, es mejor que estas cuestiones se resuelvan en la misma provincia en que se suscitan». La experiencia posterior ha demostrado una creciente tendencia a impedir que éstas resuelvan sus pro-



pios conflictos, cuando son de cierta gravedad. « Otra reforma que también tendía a aumentar la independencia o autonomía provincial, por lo menos en teoría, fué la de quitar al Senado de la nación la facultad de juzgar a los gobernadores de provincia, previa acusación de la Cámara de Diputados.

En la Constitución del año 1853, los gobernadores de provincia eran enjuiciables — como el presidente de la República, los ministros nacionales y los jueces federales —, ante el Senado de la nación, por faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones. Este era un gran peligro para la provincia de Buenos Aires, según sus gobernantes; tenían miedo éstos que pudieran ser removidos en esa forma, y entonces se eliminó de la Constitución esa cláusula.

Se trató también en la Convención, la reforma relativa a la libertad de imprenta. Había un temor pánico de que el Gobierno nacional reglamentase los periódicos de la provincia de Buenos Aires con espíritu restrictivo, y suprimiese, así, el instrumento indispensable de la oposición. Se creía que la libertad de imprenta iba a estar constantemente amenazada por la acción del Gobierno nacional, y entonces se propuso un artículo que decía: « *El Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta, o establezcan sobre ella la jurisdicción federal* ». (Art. 33.)

Este artículo está concebido en una forma tan confusa, que todavía no se han podido poner de acuerdo ni los jueces ni los profesores, acerca de su interpretación. No ha podido entenderse bien



aún; pero la inteligencia que generalmente se le ha dado, ha sido en el sentido de que el Gobierno nacional tiene que permanecer cruzado de brazos, en presencia de cualquier agresión que reciba por medio de la imprenta. Esto es lo que se ha establecido por sentencias de algunos Tribunales.

El objeto político, a menos que acuda a querellarse a los jueces provinciales de la reforma de aquella época, fué solamente impedir que la imprenta quedara excluida de la jurisdicción provincial, porque consideraban que ese era un instrumento del que no se debía de desprender la autoridad local, pero no creo que se pensara que las provincias debían ejercer sobre ella, más jurisdicción, que en materia de Derecho Civil o Penal, cuando por razón de las personas, procediera la jurisdicción de los Tribunales federales.

Algunas otras reformas complementarias, acabaron de caracterizar el espíritu con que procedía la Convención provincial del año 1860. Más adelante las estudiaremos, pero debo anticipar que el espíritu era, evidentemente, el de garantizar en todo lo posible el libre juego de la política, que venía haciendo el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, y el partido que lo acompañaba, y debilitar los prestigios de la autoridad nacional; porque, esta última, estaba en manos de un hombre ajeno al partido gobernante de la provincia de Buenos Aires. Pero, aunque es humano buscar el debilitamiento del adversario, no siempre es patriótico establecer restricciones, cuyo objetivo inmediato, es el único que se tiene en vista, sin cuidarse de sus efectos ulteriores.



Reunida la Convención nacional, el espíritu que primó en ella, fué el de no hacer debate y de apresurar la jura de la Constitución por la provincia de Buenos Aires, es decir, tratar que de una vez se consolidase la unión nacional. Era ya presidente el doctor Santiago Derqui y gobernador de Entre Ríos el general Urquiza, que conservaba todavía un gran prestigio, y que aconsejó a sus amigos de la Convención que no discutiesen las reformas, que aceptasen y votasen aunque algunas les parecieran malas. Y fué precisamente el diputado Benjamín Victorica, yerno del general Urquiza, el que pidió la aclamación del dictamen de la Comisión, a fin de que un solo voto diera la sanción de la unión nacional, para que ella fuese recibida con el aplauso entusiasta y uniforme de todos los pueblos. Por aclamación, fueron aceptadas las enmiendas propuestas por la provincia de Buenos Aires, con algunas modificaciones indicadas por la Comisión nombrada para examinarlas antes de la moción del doctor Victorica.

Esta Comisión, había agregado una reforma en lo que se refiere al Poder judicial, que pasó en el voto aclamatorio sin haberse examinado. Consiste en lo siguiente: antes, todas las provincias podían ser demandadas ante la Corte Suprema de la nación, no solamente por los vecinos de otras o por los extranjeros, sino por sus propios habitantes; y por la modificación de que hablo, se retiró de la justicia federal el conocimiento de esas causas.

De esta reforma hemos de hablar en otra oportunidad, pero es justo hacer constar que no venía entre las propuestas por la Convención provincial



de Buenos Aires; fué sugerida en la Comisión por algunos de los delegados de esta provincia, y se incorporó en la votación entre las otras a que me he referido.

Así terminó la segunda época de la formación constitucional de la República Argentina.

Las modificaciones introducidas a la Constitución en 1860, reunidas en una resolución que la Convención nacional aprobó el 23 de septiembre, fueron intercaladas en el texto constitucional, el cual se publicó así enmendado, con las solas firmas del presidente y los secretarios.

En esta nueva publicación se suprimieron las firmas de los constituyentes de 1853. El sistema que se adoptó en este caso, difería del de los Estados Unidos, pues en ese país la Constitución primitiva no se toca; toda enmienda que se hace va agregada al final del texto. Este no se altera, y las firmas tampoco; y tal como salió en 1787 se publica hasta ahora. Parece una nimiedad este detalle, pero tiene su explicación en nuestras luchas políticas.

Triunfaba en 1860 el espíritu antagónico a la organización de 1853. El partido que había opuesto tan serias resistencias a esta Constitución, contaba con la complacencia del adversario anterior; y al amparo del sentimiento nacional y de la alegría producida por la reincorporación de la provincia de Buenos Aires, tratábase, en lo posible, de eliminar los prestigios de aquella organización y de suprimir de la vista del público el nombre de los ciudadanos que se habían atrevido a llevarla a



cabo, sin contar con la colaboración del partido separatista.

La Constitución, una vez reformada, se comunicó, como era natural, al Gobierno de Buenos Aires, para que, en cumplimiento de los pactos del 11 de noviembre de 1859 y 6 de junio de 1860, la promulgara e hiciera jurar. La ceremonia de la jura por la provincia de Buenos Aires fué presidida por el gobernador de ésta, que era entonces el general Bartolomé Mitre—ascendido al rango de brigadier general por el presidente de la República doctor Santiago Derqui—, y tuvo lugar el 21 de octubre de 1860.

Desde esa fecha, la unidad argentina fué un hecho. La misma Constitución gobierna las catorce provincias. No se ha vuelto a interrumpir ni un momento esta armonía, aun cuando ustedes hayan oído alguna vez versiones equivocadas que sostienen que la unidad nacional sólo se efectúa más tarde, a fines del año 1861. Estas versiones tienen el siguiente origen, que debo explicar con alguna extensión, porque entran en el orden de cosas que constituyen la formación de la Constitución argentina.

Jurada la Constitución por la provincia de Buenos Aires, ésta quedó obligada a enviar sus diputados y senadores al Congreso nacional, a respetar las leyes y los decretos del Poder ejecutivo de la nación, dentro del orden constitucional, a no mantener relaciones exteriores, como había hecho antes, y a comportarse, por medio de sus autoridades, como una de las catorce provincias federales, ejercitando, por consiguiente, todas las atribuy-



ciones que ésta les acuerda a las provincias federales y absteniéndose de hacer uso de aquellas que ocho años de una existencia independiente habían acostumbrado a las autoridades provinciales a ejercer, no obstante corresponder al Gobierno nacional por la Constitución.

De cualquier modo, no era posible esperar que esa costumbre desapareciera de golpe. Tanto en lo individual como en lo colectivo, los hábitos no se extinguen así, repentinamente: se extinguen de un modo gradual, y no procede científicamente el hombre que espera la extirpación brusca de una costumbre social o individual.

Mientras se procedía a la elección de los senadores y de los diputados que la provincia debía enviar al Congreso—convocado a sesiones extraordinarias para facilitar y apresurar la incorporación de estos representantes—, se producía un movimiento nuevo en la política del país: nuevo, en el sentido de que este movimiento incorporaba oficialmente a la provincia de Buenos Aires en el juego de los partidos, puesto que desde 1853 a 1860 solamente se había hecho sentir, de un modo extraoficial o clandestino, el influjo de los partidos de Buenos Aires en el Interior y de los del Interior en Buenos Aires. Siendo esta provincia parte integrante de la nación, se podían hacer, pues, a la luz del día, esos trabajos.

El 15 de marzo de 1860 tuvo lugar el cambio de presidente. El general Urquiza, cumplido su período gubernativo, había sido reemplazado por el doctor Santiago Derqui. El gobernador de la provincia de Buenos Aires aprovechó esta oportuni-



dad para procurar dirigir la política nacional, y tuvo, en efecto, tan grande influjo en aquellos momentos sobre aquel presidente, que consiguió que se le cedieran al partido situacionista de Buenos Aires dos de los cinco Ministerios que había entonces en el orden nacional, obteniendo, además, favorable acogida para casi todas sus indicaciones.

La correspondencia entre el gobernador de Buenos Aires, sus ministros y los personajes importantes de la política provincial, con el presidente de la República, sus ministros y los ciudadanos influyentes en el Gobierno nacional, fué muy activa en aquellos primeros meses del año 1861. Había varias situaciones provinciales—y empleó un término nuestro de uso corriente—que no participaron nunca, de buena fe o con decisión, en la política del presidente Urquiza, y aprovecharon el reingreso de la provincia de Buenos Aires, para ponerse en contacto con la situación de ella, en una forma más ostensible que antes: me refiero a Córdoba, Santiago, Tucumán y Jujuy, pues ellas estaban gobernadas por lo que se llamaba el partido liberal.

Este partido se había encontrado casi siempre en la oposición, bajo la presidencia del general Urquiza: por eso ahora mantenía estrechas relaciones con el Gobierno bonaerense, que estaba en poder de los liberales. El gobernador de Buenos Aires tendía a ejercer una verdadera jefatura del partido liberal en toda la República—acción muy legítima que los partidos políticos emplean en todos los países—; pero tenía que tropezar, natural-



mente, en esta lucha, con la influencia política que ejercía el gobernador de Entre Ríos, general Urquiza.

La posesión del Gobierno de Entre Ríos—que era la provincia más importante en esa época, después de la de Buenos Aires—daba al general Urquiza una base muy seria para mantener su influencia sobre el país, sin contar con el ascendiente que provenía de haber sido el vencedor de la tiranía en Caseros y el autor de la unidad nacional en la batalla de Cepeda, que dió por resultado la aceptación de la Constitución nacional por Buenos Aires. Se trabó entonces en la Casa de Gobierno de Paraná—porque todavía residían el Poder ejecutivo nacional y el Congreso en esa ciudad—una lucha de influencias: la influencia del general Mitre, gobernador de Buenos Aires, y la influencia del general Urquiza, gobernador de Entre Ríos. El nuevo presidente no quiso aparecer como manejado por el ex presidente, y prefirió apoyarse en una influencia fuerte, como era la del gobernador de Buenos Aires. Esa fué la situación del primer momento.

Es clásico, en la República Argentina, este repudio que hace todo nuevo presidente del ex presidente y todo nuevo gobernador del ex gobernador; tanto que, en términos expresivos, aunque vulgares, se ha llamado a esto: «la patada». El presidente Derqui «se la dió» al general Urquiza... No contaba, sin embargo, con las consecuencias, de las cuales la más grave fué el fraccionamiento del partido gobernante. Hubo muchos hombres políticos de importancia que no quisieron seguir al presi-



dente Derqui, por una causa o por otra, en esta acción contraria al ascendiente del general Urquiza: unos, por razones puramente patrióticas; otros, por interés personal o motivos sentimentales.

Así complicadas las cosas, estalló una nueva revolución en San Juan, que fué apreciada de diversos modos por las fracciones políticas. El partido liberal era afecto a los revolucionarios sanjuaninos que acaudillaba el doctor Aberastain; el partido que sostenía la influencia del general Urquiza, era contrario a la revolución, y el grupo que acompañaba al presidente Derqui, se hallaba indeciso. El mismo presidente estaba irresoluto y no sabía si intervenir en San Juan para salvar los intereses políticos del partido que ya presidía de hecho el general Mitre, o intervenir para mantener la situación en el sentido en que lo deseaba el general Urquiza. Por fin se decidió; y nombró interventor al gobernador de San Luis, dándole por secretario a don José M. Lafuente, oficial mayor del Ministerio de Gobierno de Buenos Aires, y por agregados militares, dos hombres del general Mitre.

Las órdenes e instrucciones que el comisionado recibió del Ministerio del Interior, no fueron precisas ni suficientemente claras. Antes de llegar a San Juan, el secretario y los agregados militares, que eran los coroneles Paunero y Conesa, se retiraron; y el interventor se encontró con que el gobernador provisorio puesto por la revolución, declaró que iba a resistir con las armas al Gobierno nacional.

Esta declaración prueba que en aquella época eran muy débiles, todavía, el espíritu constitucio-



nal y el de obediencia a las autoridades nacionales. Ahora no se haría por ninguna provincia una declaración semejante. No se la hizo, por ejemplo, en el año 1893, cuando varios Gobiernos provisorios—incluso el de la provincia de Buenos Aires—, puestos por la revolución radical, fueron destituidos, sencillamente, por el Gobierno nacional, que mandó sus fuerzas sin encontrar ninguna resistencia. Pero en aquella época se lanzó un Manifiesto en contra de las tropas nacionales que entraban en San Juan, y no sólo se hizo eso, sino que salieron tropas a resistir, teniendo lugar una batalla en el campo del Pocito. En esta acción salió triunfante el interventor nacional—un militar de aquella época que aprovechó la victoria para hacer desaparecer al gobernador revolucionario. Es cierto que el gobernador revolucionario o su partido había hecho desaparecer del mundo de los vivos al ex gobernador Virasoro; y es cierto, también, que el ex gobernador Virasoro había venido al Gobierno como una reacción contra la política del gobernador Gómez—, política que hizo que desapareciera el general Benavides...

San Juan estaba ya acostumbrado a esas escenas y la nueva no debía producirles mayor extrañeza que los sucesos anteriores; pero esta revolución fué explotada de una manera muy hábil por el partido liberal, que puso el grito en el cielo. No lo había puesto, sin embargo, cuando el asesinato del gobernador Virasoro, que dió lugar al Gobierno revolucionario del doctor Aberastain.

Y bien; el gobernador de Buenos Aires tomó la representación del partido liberal y se dirigió ofi-



cialmente al Gobierno nacional. No se concebía ahora que un gobernador, sea de Buenos Aires, Córdoba o Jujuy, reclamase de la forma como se desempeña una intervención en otra provincia; pero, en aquella ocasión, el gobernador de la provincia de Buenos Aires hizo ese reclamo, respecto de lo ocurrido en San Juan, a título de provincia federal, alegando que el pacto que ligó a las provincias obligaba al Gobierno nacional a conducirse de tal o cual manera con estas entidades. Se convertía en gestor de negocios de la provincia de San Juan, ante el Gobierno nacional. Éste contestó en una nota firmada por el doctor Olmos—que estaba desempeñando en esos momentos el Ministerio del Interior—, que era toda una lección de derecho constitucional; y en la que se manifestaba al gobernador de Buenos Aires, que los únicos que podían intervenir en estos conflictos eran las autoridades nacionales y los interesados de la provincia respectiva, pero en ningún caso los de las provincias extrañas, pues de ese modo se convertiría a la República en un verdadero campo de anarquía. Esta actitud de protesta del gobernador de Buenos Aires, tenía tan sólo por objeto preparar la campaña que había de concluir con la conquista del Gobierno de la nación.

En este estado de cosas, agitada la opinión pública, tuvo lugar la elección de senadores y diputados nacionales en la provincia de Buenos Aires. Esta última elección, la de diputados, se hizo con graves vicios legales, puesto que no se realizó con arreglo a la ley de elecciones nacionales, según la cual cada provincia debía considerarse como un



solo distrito, sino de conformidad con la ley de la provincia de Buenos Aires, que dividía a ésta en varias secciones electorales, con derecho a elegir, separadamente, sus representantes.

En el Congreso se pensó que era un mal modo de incorporarse la provincia a la nación, empezar por faltar a ley nacional de elecciones. Se admitió a los senadores en el Senado, pero la Cámara de Diputados, en las sesiones preparatorias, anuló la elección de Buenos Aires y mandó practicar una nueva. Para ello se fundó en que la ley nacional había sido violada.

Es claro que la situación política favoreció esta anulación, ya que coincidía el interés constitucional con el interés político militante, como ocurre siempre en las cosas nuestras. Probablemente, si el partido liberal hubiera tenido mayoría en la Cámara de Diputados, acepta los diplomas de cualquier modo; pero como no la tenía, los diputados que encontraron el vicio de nulidad en las elecciones de sus adversarios, hicieron entonces lo que posteriormente se ha hecho tantas veces: anular el acto electoral y mandar practicar otra nueva elección.

El Gobierno de Buenos Aires declaró que no haría nuevas elecciones y mandó retirar los senadores ya aceptados por el Senado nacional.

¿Concebiría alguien, ahora, que el Gobierno de Jujuy o el de Buenos Aires declarase su voluntad de no hacer elecciones nacionales, mandando, además, retirar los senadores que tienen en el Congreso nacional?

Estos dos motivos, la revolución de San Juan,



con su correspondiente intervención nacional, y la anulación de las elecciones de diputados, practicada por la provincia de Buenos Aires, fueron tomados como pretexto por este Gobierno para alzarse en armas contra las autoridades nacionales, como se hizo más tarde en el año 1880. En esta fecha, siendo gobernador el doctor Tejedor, fué vencido el Gobierno de Buenos Aires y la intervención nacional lo reorganizó mediante nuevas elecciones; pero en 1861 sucedió lo contrario, es decir, la revolución triunfó, y, por consiguiente, el Gobierno nacional se vino abajo. Es lo mismo que pudo haber sucedido en 1890, de resultar triunfante la revolución que se llama del Parque. El presidente Juárez y todos sus ministros habrían «ido a la calle» y se hubieran elegido nuevas autoridades, sin que esto implicase, absolutamente, que la nacionalidad argentina estaba en juego o la unidad nacional en peligro.

Ya estaba, en 1861, jurada la Constitución nacional, desde 21 de octubre del año anterior; ahora se trataba, sencillamente, de saber si los diputados estaban o no bien electos. El triunfo de un determinado partido no significaba, pues, sino que el otro debía retirarse.

El Gobierno nacional quedó disuelto. Hubo que convocar, naturalmente, a nuevas elecciones para reconstruirlo. Y aquí tengo que hacer un paralelo.

Cuando el general Urquiza, una vez derrotada en los campos de Caseros la tiranía de Rozas, convocó —previo el *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos*— al Congreso nacional que organizó el país, lo hizo sobre la base de los Gobiernos pro-



vinciales existentes, sin alterar el orden en ninguna provincia. Pero en 1861 la lucha había tomado una forma más enconada, y entonces se hizo una revolución en cada una de las provincias — salvo en la de Entre Ríos, que gobernaba el general Urquiza, y que era la más fuerte —. Las fuerzas revolucionarias, triunfantes en Pavón, siguieron para el Interior. Se pusieron nuevos gobernadores, se eligieron nuevas Legislaturas y, cuando ya todo estaba en orden, los hombres de estas Legislaturas, elegidos por la revolución, fueron sucesivamente delegando en el general vencedor las facultades que las Legislaturas del año 1852 delegaron, también, en el gobernador triunfante en Caseros. Empezaron por encomendarle el manejo de las Relaciones Exteriores y, por fin, le encargaron del Poder ejecutivo provisorio, como lo habían hecho con el general Urquiza en el año 1852. Con esta diferencia, repito: que en 1852 estas delegaciones estuvieron a cargo de las Legislaturas que existían, es decir, de los Gobiernos constituidos, mientras que diez años más tarde, en 1862, se hicieron por Legislaturas *ad hoc*, construidas por la revolución para que realizaran esos actos.

El paralelo es interesante, porque demuestra que los procedimientos repudiados enérgicamente en 1852, y que sirvieron de pretexto para llevar a cabo la revolución de 11 de septiembre, se reprodujeron con mayor gravedad diez años más tarde, por los mismos hombres que habían hecho la crítica de los anteriores.

El gobernador de Buenos Aires, basándose en que las exigencias de su investidura le obligaban a



residir en Buenos Aires, trasladó de hecho la capital provisoria de la nación a esta ciudad, interin se reunía el Congreso nacional.

Este Congreso, cuyos miembros fueron elegidos bajo las autoridades revolucionarias, con excepción de los de la provincia de Entre Ríos, confirmó las facultades que había recibido provisoriamente el gobernador de Buenos Aires, e hizo después el escrutinio de las elecciones presidenciales, a las que se convocó, resultando electo por unanimidad el general Mitre.

Se había hecho el cargo y la objeción al general Urquiza, en el año 1852, de que él pudiera ser electo presidente de la República, hallándose interinamente a cargo del Poder ejecutivo, y fué ese, precisamente, uno de los motivos fundamentales para expulsarlo de la provincia de Buenos Aires, mediante la revolución del 11 de septiembre. Diez años más tarde este cargo resultó completamente levantado por los hechos, puesto que sus adversarios, autores de la revolución, procedieron de un modo mayormente grave aún, para instalarse en el Gobierno.

Poco tiempo después de ser electo, el presidente nuevo declaró que no se podía gobernar la República sino desde Buenos Aires. Era, justamente, lo que habían sostenido el general Urquiza y el Congreso del año 1853. Se decía: «La República no puede ser gobernada sino desde Buenos Aires, puesto que un Gobierno nacional que no tenga jurisdicción sobre esta ciudad, no puede subsistir. Todo Gobierno que carezca de esta atribución,



es débil y está expuesto a ser derribado con poco esfuerzo».

El presidente Mitre declaró que no podía seguir ejercitando la presidencia, si no le daban la jurisdicción inmediata sobre la ciudad de Buenos Aires. Primero pidió que se le diera toda la provincia, no sólo sobre la ciudad. La Legislatura de Buenos Aires, a la cual fué necesario pedirle su consentimiento, no pudo llegar a ser tan abnegada y se opuso a la federalización.

Vino entonces una transición que se llamó la ley de «coexistencia» o de «compromiso». La provincia cedió durante cinco años la ciudad de Buenos Aires para residencia de las autoridades nacionales, con jurisdicción inmediata en ella, continuando el Gobierno provincial con su sede dentro de la ciudad. El general Mitre aceptó esa transición. Es que ya empezaba a producirse la división del partido liberal. La provincia de Buenos Aires era en aquella época el centro político del país, pues no sólo tenía el antecedente de sus últimos triunfos, sino que gozaba del manejo de rentas muy superiores a las de las otras provincias.

Cuando el gobernador de Buenos Aires pasó a ser presidente, tuvo que dejar a otro en su lugar. El nuevo gobernador quiso ser tan fuerte como lo fueron sus antecesores, y trató de reducir al primer mandatario de la República a la precaria situación que el gobernador anterior había reducido al presidente del Paraná. Por eso se le negó al ex gobernador—ahora presidente de la República—, la federalización de Buenos Aires, disminuyéndole la concesión a un simple compromiso de



efectos transitorios, dado que el Gobierno de la provincia recuperaría su ascendiente de un modo definitivo, cuando estuviera próxima la nueva elección presidencial.

La jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires se cedió solamente por cinco años y no por seis. Seis años dura la presidencia, pero cinco años daban lugar a que, terminado el compromiso, hubiera un año más de ejercicio de la jurisdicción provincial y no de la nacional. Ese ejercicio era indispensable para la lucha política, pues el gobernador de Buenos Aires no quería prescindir de su derecho de manejar las cosas electorales— como se habían manejado hasta entonces—, para no verse sin influencia en la designación del ciudadano que había de reemplazar al general Mitre. Fué este el objetivo de esa cesión previsoría, lo que importaba, una suspensión o derogación transitoria de la enmienda hecha en 1860 al artículo 3.º de la Constitución nacional.

Esa reforma transitoria permitió al general Mitre gobernar; le dió la fuerza suficiente, política y material, en la ciudad de Buenos Aires, para poder ejercer una autoridad que ni el general Urquiza ni el doctor Derqui, habían podido emplear tan eficazmente como él. Y pudo ejercitarla mejor, porque casi todos los gobernadores de su tiempo fueron nombrados por su partido mediante revoluciones provocadas; en tanto que el general Urquiza tuvo que valerse de los gobernadores que había en la época de Rozas.

El mismo vencedor de Caseros, general Urquiza, se puso al servicio del nuevo orden de cosas,



porque declaró que el gobernador de Entre Ríos, que había hecho la organización y la unión nacional, trataría de consolidarla, apoyando al nuevo presidente.

Esta presidencia tuvo necesidad de hacer una alteración más a las reformas del año 1860, entre las cuales había una que prohibía los derechos de exportación, como impuesto nacional, después de 1866. En el año 1860 había creído el Gobierno de la provincia de Buenos Aires que no se podía ceder al Gobierno nacional la facultad de establecer derechos de exportación, porque éste aprovecharía esta facultad para perseguir a los ganaderos y agricultores de esta provincia. El general Mitre, una vez que estuvo en el Poder, se encontró con que necesitaba de los derechos de exportación. La guerra del Paraguay, que habíase visto obligado a declarar, consumía mucho dinero, y entonces convocó una Convención Constituyente para que reformara la enmienda del año 1860 en ese punto. Esta reforma de la nueva Convención de Santa Fe devolvió en 1866 al Gobierno nacional la facultad de crear derechos de exportación; y los estableció el presidente Mitre, para que ayudaran a servir las necesidades nacionales.

Las enmiendas hechas a la Constitución en 1860 fueron determinadas, en gran parte, por razones de la política que entonces predominaba en la provincia de Buenos Aires.

Las reformas al texto primitivo de la Constitución argentina no estaban justificadas ni por los antecedentes históricos ni por las necesidades de nuestra organización. Los acontecimientos poste-



riores a 1861 lo demostraron de un modo concluyente. Así, por ejemplo: la reforma sobre la capital, o sea al artículo 3.º, quedó inutilizada, en parte, por la residencia provisoria del Gobierno nacional en la ciudad de Buenos Aires, después de la batalla de Pavón en 1861, y la referente a los derechos de exportación resultó también anulada—según queda explicado—por otra enmienda que el mismo presidente que la había pedido tuvo necesidad de obtener en 1866.

El problema de la capital de la nación, resuelto tan sólo de un modo transitorio bajo la presidencia del general Mitre, se discutió en distintas ocasiones bajo el Gobierno de Sarmiento, llegando el Congreso a dictar leyes por las que se establecía la capital de la República en el Rosario o en Villa María, que fueron vetadas por este presidente.

Tiene mucha importancia este hecho, porque Sarmiento, en la Convención provincial de Buenos Aires del año 1860, había colaborado con Mitre y Vélez Sarsfield para combatir el artículo 3.º de la Constitución nacional, que fijaba la capital en Buenos Aires, y cuando estuvo en la presidencia, comprendió—como lo había comprendido Mitre, que acababa de estarlo—que no se podía gobernar la República sino desde esta ciudad, debido a lo cual se vió obligado a hacer en el Gobierno todo lo contrario de lo que había predicado como simple convencional y político militante en 1860.

Durante esta presidencia de Sarmiento no tuvo el Gobierno nacional la jurisdicción inmediata sobre la capital, como la había tenido durante la



del general Mitre, y resultó que la Policía y la Municipalidad de Buenos Aires estuvieron dirigidas por el Gobierno provincial. El personal del Gobierno de la nación—Congreso, presidente y ministros—tenía que estar cuidado por autoridades provinciales que ellos no designaban y que obedecían muchas veces a inspiraciones e intereses rivales o contrarios. Era, por consiguiente, fácil que al Congreso se le hiciere, por la autoridad provincial, lo que se había hecho en la Legislatura del año 1852, o lo que se hizo posteriormente en 1860 en la Convención, es decir, que el público que asistía a las sesiones—lo que nosotros llamamos ahora la *barra*—, fuera preparado a demostrar su hostilidad, contando con la protección de la Policía de la provincia, que no tenía interés en servir al Gobierno nacional.

Esta convivencia de los dos Gobiernos en la misma ciudad, con la particularidad de que el inferior, o sea el provincial, era el que tenía la fuerza y el mando efectivo, no hacía sino traer conflictos y colocar al Gobierno nacional en una posición desairada, que Sarmiento no tuvo otro remedio que tolerar. Entre el mal que ella entrañaba y el de retirarse las autoridades nacionales de la ciudad de Buenos Aires, prefirió el primero. Y así se pasó sus seis años de presidencia.

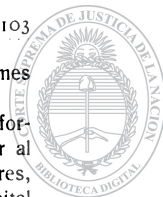
Durante el período gubernativo siguiente, que estuvo a cargo de Avellaneda, la necesidad de que el Gobierno nacional ejercitase jurisdicción exclusiva sobre la capital donde residía, se hizo mucho más imperiosa. Estuvo la autoridad nacional asediada por las conspiraciones. Se inició este Go-



bierno durante una revolución; vencida ésta que, dieron restos de descontentos en la ciudad de Buenos Aires, y hubo conspiración tras conspiración. ¿Quién debía vigilar todo esto? La Policía provincial. El Gobierno nacional no podía ejercer vigilancia directa alguna, porque no tenía fuerzas policiales ni autoridades en la capital, debiendo servirse de los elementos que le prestaba a ese objeto el Gobierno de la provincia. Mientras este último estuvo de acuerdo con la política del primero, el mal fué tolerable; pero cuando empezó la nueva campaña presidencial, la vida se hizo imposible en la ciudad de Buenos Aires, para las autoridades nacionales.

El doctor Avellaneda, con el fin de poner remedio a esta situación, dijo en el Mensaje con que clausuró las sesiones en el año 1879: que había llegado el momento de resolver la cuestión de la capital de la nación; que él presentaría con este objeto un proyecto al año siguiente; que a su entender la capital tenía que establecerse en la ciudad de Buenos Aires, por razones históricas y por ser la ciudad donde había más elementos de Gobierno indispensables para la buena marcha del país; pero si no era posible, por alguna causa, adoptar esta ciudad como capital de la nación, tendría que serlo la del Rosario, que le seguía en orden de importancia.

Estas palabras se pronunciaron en momentos en que ya la lucha presidencial estaba apasionando extraordinariamente los ánimos. El nuevo presidente debía ser electo a principios del año 1880, y



el doctor Avellaneda, estaba hablando en el mes de octubre de 1879.

La lucha presidencial se presentaba en esta forma: candidato a la presidencia como opositor al Gobierno nacional, el gobernador de Buenos Aires, doctor Carlos Tejedor, que residía en la capital con jurisdicción inmediata en ella; candidato del partido gobernante en la nación, el ministro de la Guerra, general don Julio Argentino Roca. La lucha entre estos dos oficialismos—como diríamos ahora—, era activísima, a tal punto, que ponía en peligro la paz misma de la nación. El gobernador Tejedor aprovechaba su poder en la ciudad de Buenos Aires para favorecer todas las manifestaciones populares antagónicas al Gobierno nacional, y éste se veía completamente desprovisto de recursos legales contra actos de esta naturaleza, porque no podía dictar ninguna medida de jurisdicción sobre la ciudad de su residencia; no podía ni impedir manifestaciones ni intervenir para asegurar el orden público. Más todavía: el Gobierno provincial estimulaba la formación de batallones voluntarios, como medio de preparar la revolución, a la vista y paciencia del Gobierno nacional. Los voluntarios se ponían su uniforme, y con el arma al brazo—fusiles donados por el mismo Gobierno provincial—, se paseaban por las calles de la ciudad, desafiando a las autoridades nacionales y haciendo ejercicios militares en su presencia. Se preparaban de este modo para derribar, en su oportunidad, al Gobierno nacional.

Fué en esta situación que el doctor Avellaneda llamó al Ministerio del Interior, a Sarmiento, quien



se hizo cargo de la cartera confiando en la eficacia de su talento y de su energía. Confiando más de lo que debía, porque hay ciertas situaciones políticas que no se pueden resolver por un solo hombre, cualquiera que sea su importancia personal.

Creyó Sarmiento, que él iba a conseguir someter al gobernador Tejedor y eliminar a la vez al ministro de la Guerra, pensando, quizás, que quedaría solamente en pie su propia candidatura para la próxima presidencia de la República. Pero no consiguió ni una ni otra cosa.

Las comunicaciones del ministro del Interior Sarmiento con el gobernador Tejedor, profusamente publicadas, hicieron en su tiempo mucho ruido, y se comentaron grandemente en todos los grupos políticos; pero quedaron sin efecto en la práctica. El doctor Tejedor continuó su campaña política, y sus aprestos militares, y el ministro de la Guerra, por su parte, hizo lo mismo.

Pudo ver entonces Sarmiento, prácticamente, cómo todas aquellas reformas destinadas a fortalecer la situación de Buenos Aires en 1860, habían resultado inútiles para los fines que el Gobierno provincial de aquella época se había propuesto, es decir, para hacer perpetuo, o muy durable, por lo menos, en el orden nacional, el Poder o el influjo del partido que dirigían él, conjuntamente con Mitre, Vélez Sarsfield y otros. En esos momentos, resultaba que Sarmiento era combatido por el Gobierno de Buenos Aires; que Mitre entraba de mala gana en la campaña iniciada por el gobernador Tejedor, y al solo objeto de procurar evitar la



candidatura del ministro de la Guerra. Fracasada en pocos días la campaña que el ministro del Interior emprendió contra Tejedor, no le quedó sino procurar hacer fracasar la candidatura del general Roca, lo que no pudo conseguir tampoco.

Los gobernadores de provincia en ese tiempo, como en épocas anteriores y posteriores, han acostumbrado siempre a ponerse más o menos de acuerdo sobre el futuro presidente. En aquella ocasión, doce gobernadores de provincia pensaron que era buena la candidatura del general Roca, y, solamente el gobernador de la provincia de Buenos Aires, creyó, apoyado por el de Corrientes, que era mejor la suya propia.

Sarmiento, ante estos resultados, presentó su renuncia de ministro; y dejando el documento en la casa de Gobierno, se trasladó al Senado, donde pronunció uno de sus más famosos discursos, revelando una cosa que todo el mundo sabía: la conspiración de la mayoría de los gobernadores para dejar instalado en la futura presidencia de la República al general Roca. Declaró, que hacía uso de la palabra porque aún era ministro del Interior, puesto que la renuncia que acababa de firmar no le había sido aceptada todavía—muy de Sarmiento la actitud—, y manifestó, además, que tenía los bolsillos llenos de verdades que estaba dispuesto a revelar.

Este discurso es utilísimo en la Historia de la Constitución Argentina, porque es una pieza oratoria enérgica y violenta, en que se revelan, oficialmente, prácticas electorales, que no habían sido confesadas antes desde tan alta Tribuna.



Nuestros gobernantes hacen siempre sus Mensajes prometiendo las mayores libertades políticas y la menor intromisión oficial en materia de candidaturas; pero resérvanse hacer todo lo contrario en la práctica. La actitud de un ministro del Interior, que va al Congreso de la nación a revelar estos manejos del Gobierno, era algo insólito. Solamente más tarde hemos visto a otro ministro, al doctor Aristóbulo del Valle, en 1893, haciendo revelaciones parecidas en la Cámara de Diputados y en la de Senadores de la nación, cuando era ministro de la Guerra, del presidente don Luis Sáenz Peña, en un Ministerio tan rápido como el de Sarmiento en 1880.

No fué posible obtener, por mediadores más o menos bien intencionados, que se eliminasen estas candidaturas para arribar a una solución pacífica. La elección de presidente, mejor dicho, la elección de electores, tuvo lugar en su oportunidad, y, naturalmente, resultó triunfante la candidatura del ministro de Guerra, que había renunciado con anterioridad su cartera.

El gobernador Tejedor decidió oponerse por la fuerza al advenimiento del nuevo presidente, y con este objeto encargó armas al exterior, dado que no las tenía suficientes en sus arsenales. El armamento llegó poco tiempo después al Río de la Plata; pero como el Gobierno nacional no podía permitir que se desembarcaran por puertos nacionales, armas destinadas, evidentemente, a serle opuestas en forma agresiva, mandó un batallón, el 1.º de línea, a impedir el desembarco. Los batallones del ejército nacional en aquella época, eran casi como



las compañías de ahora: se componían, más o menos, de 150 a 200 hombres. Este, creo yo, que no alcanzaba a tanto.

Hallándose estacionado el 1.º de línea en el Riachuelo, vió, con gran sorpresa, que venían fuerzas militares más poderosas: era la llamada Guardia provincial, que el gobernador Tejedor enviaba para proteger el desembarco de sus armas. La tropa nacional tuvo que retirarse, dada su inferioridad numérica, y el desembarco de esas armas se efectuó el 1.º de junio de 1880.

No hubo, pues, otra solución para el Gobierno nacional, que retirarse de la ciudad de Buenos Aires. El presidente dictó entonces un decreto, por el cual las autoridades nacionales se trasladaban a Belgrano —en aquella época este paraje no hacía parte de la ciudad, sino que era un Municipio independiente—. Cerca de este punto, en la Chacarita, había algunas fuerzas del Ejército nacional.

La traslación se hizo, acompañando al presidente sus ministros, que eran en aquella época, de la Guerra, el doctor Carlos Pellegrini, y del Interior, el doctor Benjamín Zorrilla. Además, se trasladaron la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores, entre ellos los dos por la provincia de Buenos Aires, los doctores Dardo Rocha y Aristóbulo del Valle. Algunos senadores se quedaron en Buenos Aires, pero fueron pocos, y con ellos, el vicepresidente de la República y presidente nato del Senado, doctor Mariano Acosta. En cuanto a los miembros de la Cámara de Diputados, sólo una parte que no alcanzaba a formar *quorum* acom-



pañó al Gobierno nacional a su nueva residencia. Cuarenta y dos diputados quedaron en la ciudad de Buenos Aires, entre ellos, don Juan Bautista Alberdi, el autor de las Bases de 1852, que ya en la decrepitud casi, había sido electo por Tucumán y se acababa de incorporar a la Cámara. Era en ese momento vicepresidente de la Cámara de Diputados, siendo presidente el doctor Manuel Quintana.

El Congreso se reunió en Belgrano de un modo incompleto: la Cámara de Diputados sin *quorum*; la Cámara de Senadores con *quorum*. Entonces, los diputados adoptaron esta actitud: procedieron a considerar las elecciones de las provincias de Córdoba y La Rioja, que no lo habían sido todavía, e incorporados los diputados de estas dos provincias, tuvieron el número necesario de cuarenta y cuatro para funcionar; luego intimaron a los miembros residentes en Buenos Aires a que se trasladasen a Belgrano, bajo apercibimiento de declararlos cesantes, y, como no lo hicieron así, quedaron eliminados. Entre los cesantes, se hallaban los doctores Alberdi, Quesada, Quintana y el general Mitre. Se procedió después, a realizar nuevas elecciones; pero, entre tanto, siguió funcionando la Cámara de Diputados.

El presidente, con el apoyo de la Cámara así formada, continuó hasta obtener el triunfo en la guerra comenzada con el desembarco de las armas en Buenos Aires. El gobernador Tejedor, una vez vencido, designó al general Mitre para arreglar las condiciones de la rendición y de la paz. Aceptada su renuncia, lo reemplazó el vicegobernador, doc-



tor José María Moreno; pero la Legislatura, que funcionaba en Buenos Aires, no estimó bien la situación política, y produjo actos que eran de rebelión. El Congreso dictó entonces una ley disolviendo las Cámaras provinciales e intervino en la provincia. Y mientras se procedía por la provincia de Buenos Aires a la reorganización de sus autoridades, bajo la dirección de la intervención, el Congreso nacional, reunido en Belgrano, dictó dos leyes en 21 de septiembre de 1880: una, declarando capital de la República a la ciudad de Buenos Aires, previa cesión del territorio, por la Legislatura de la provincia; otra, disponiendo que, si hasta el 30 de noviembre la provincia de Buenos Aires no hubiera hecho la cesión, se convocará una Convención Constituyente nacional, para reformar el artículo 3.º de la Constitución, designando en él la capital permanente de la nación.

Como era notorio que una Convención convocada en aquellas circunstancias, triunfante el Gobierno y el sentimiento nacional, habría que restablecer el artículo 3.º de la Constitución de 1853, que decía: «*Las autoridades del Gobierno nacional, residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la República*», la nueva Legislatura de Buenos Aires, se iba a ver forzosamente en la necesidad de ceder la ciudad de este nombre para capital; y, ante esta perspectiva, lo hizo voluntariamente.

La solución de la cuestión «capital», tuvo de su parte en la provincia de Buenos Aires, no solamente a los dos senadores que acabo de mencionar, los doctores Rocha y Del Valle, sino también



a los diputados que pertenecían al llamado partido autonomista.

¡Cosa singular! Este partido autonomista, se había formado para sostener que la ciudad de Buenos Aires no debía ser capital de la nación; mientras que el nacionalista, se constituyó para sostener al general Mitre, cuando éste creía que la ciudad de Buenos Aires debía ser la capital. Este partido era el que hacía oposición al autonomista. La divergencia aparente entre los dos, estribaba en lo siguiente: el uno quería la ciudad de Buenos Aires como capital, y el otro no. Pues bien; en 1880, el partido nacionalista se opuso a que la ciudad de Buenos Aires fuese declarada capital, y en cuanto al autonomista, ya hemos dicho cómo votaron sus diputados.

Estos hechos demuestran lo que valen los programas de los partidos argentinos, y que, por lo tanto, la evolución de las ideas, del sentimiento y del carácter, debemos esperarla en varias generaciones, antes de adquirir la perfección a que se aspira teóricamente.

La Legislatura de Buenos Aires, cedió como debía, la ciudad del mismo nombre para capital, y la ley fué cumplida el 8 de diciembre de 1880. Quedó así, implícitamente, restablecido el artículo 3.º de la Constitución del año 1853.

El Gobierno provincial fué autorizado para continuar residiendo en Buenos Aires, hasta que se trasladase a otra parte. Pero creyó éste, que era mejor fundar una ciudad para capital de la provincia, y debido a esto, se fundó La Plata. En esta ciudad se instalaron, por fin, las autoridades pro-



vinciales, en el año 1884. Desde entonces, la organización nacional quedó cumplida, residiendo el Gobierno federal, él solo, en su capital, y los Gobiernos de provincias, en las suyas respectivas.

Tocó al doctor Alberdi, que había sido el iniciador del texto de la Constitución nacional, y que sostuvo en 1852, que la capital de la República, debía ser Buenos Aires, presidir la Asamblea electoral que eligió el primer gobernador de esta provincia, después de la federalización. Fué este el doctor Dardo Rocha. Don Juan Bautista Alberdi, escribió entonces su último libro, *La República Argentina consolidada en 1880 con Buenos Aires por capital*. Y aquí tengo que hacer una advertencia.

En algunas ediciones que se han hecho de las *Bases*, figura un capítulo en que se sostiene que Buenos Aires no puede ser capital. Ese capítulo no existía en la edición primitiva, sino que fué puesto en 1856, en la edición de Besançon, tres años después de sancionada la Constitución argentina, mientras que la obra de Alberdi que los constituyentes tuvieron presente, fué la que él publicó en Chile, antes de regresar de la emigración, en el año 1852, y en la cual establecía la necesidad de que Buenos Aires fuera declarada capital. Esa obra del año 1852 es la que sirvió a los constituyentes de 1853, y la que fué discutida y comentada en todo el territorio argentino. La edición de Chile, fecha de 1852, impresa en Valparaíso, se reprodujo en Buenos Aires en ese mismo año. Y ahora, ¿cómo aparece en la edición corriente de las obras de Alberdi, un capítulo en sen-



tido contrarlo? Muy sencillamente: después de 1853 la lucha entre Buenos Aires y el resto de la nación se hizo tan viva y agria, que los hombres, bajo la pasión de sus rencillas, alteraron a veces sus ideas. Alberdi, en un arranque de impaciencia, quizás, contra la situación dominante de Buenos Aires, sustituyó su capítulo de 1852 por este otro contrario en 1856, cuando felizmente, para el bien del país, ya no podía tener efecto ninguno. El efecto estaba producido desde 1853. Cuando en 1880 Alberdi publicó su última obra, que acabo de mencionar, *La República Argentina consolidada en 1880 con Buenos Aires por capital*, en el apéndice reprodujo su primitivo capítulo de 1852.

En resumen, la formación de la Constitución argentina, en lo fundamental, concluye en 1880; dura, como se ve, un largo período. Los antecedentes históricos que he mencionado, demuestran que esa formación no se ha hecho de un golpe ni de modo fácil, sino que ha ido ajustándose a los acontecimientos que se han producido y de conformidad con las tendencias y necesidades de la nación argentina. Olvidando este pasado histórico, se puede incurrir en el error de creer que las disposiciones constitucionales nuestras han sido artificiales o antojadizas. No es así, sin embargo: las soluciones adoptadas por la Constitución nacional, en el texto que tenemos ahora en vigencia, son las que corresponden, realmente, a la vida sociológica de nuestro país. No tomo en cuenta ciertas deficiencias que todavía pueden advertirse en la Constitución, porque ellas no la afectan en lo esencial. La estructura está completa; la



perfección hay que buscarla en el mejoramiento de la práctica de las instituciones y, especialmente, del régimen electoral. Estamos en eso. A la generación actual toca asegurar el régimen electoral de la República, por el cual las instituciones republicanas han de consagrarse en forma definitiva.

Y es que cada generación ha tenido su tarea: la que comienza a actuar en 1810 se ocupa de la Independencia; la que le sucede, que principia a actuar en 1820 y que dura hasta 1850 más o menos, se ocupa de formar las provincias y sus instituciones locales; la que sigue a ésta, que actúa de 1850 a 1880, se ocupa de hacer el Gobierno general y la Constitución nacional; la generación que ha pasado de 1880 a 1910, se ha ocupado de hacer la obra material de nuestra prosperidad, mediante la construcción de ferrocarriles, el adelanto de las obras públicas, del comercio y de la industria; y esta generación del Centenario, tiene que conseguir que esa Constitución, tan laboriosamente formada, se cumpla de un modo perfecto—en cuanto las cosas humanas pueden llamarse perfectas—, y, sobre todo, en lo que afecta íntimamente al régimen republicano, basado sobre la soberanía popular, es decir, la libertad del sufragio y el respeto sincero del resultado de las elecciones destinadas a constituir los Poderes públicos.





Ne hemos podido explicar cómo se ha formado la Constitución, sin referirnos más o menos sucintamente a la acción de los partidos políticos que han existido en nuestro país desde la época de la Independencia. Tanto para la solución del problema fundamental de si el régimen había de ser federal o unitario, cuanto para los otros problemas referentes a la capital de la República, o a la mayor o menor esfera dejada al Gobierno nacional, ha sido menester que diéramos intervención a los partidos políticos.

En un estudio de derecho constitucional, no es posible, por consiguiente, prescindir de esta clase de fuerzas; y si la Constitución no las menciona, más bien dicho, si no existe en su texto la palabra «partido», ella presupone tácita y necesariamente su existencia, cuando establece como regla para la elección de las autoridades la pluralidad o la mayoría de los sufragios. No puede haber pluralidad sino cuando las opiniones están divididas, y toda división de opiniones significa la formación de partidos más o menos arraigados en el sentimiento



popular, con ciertos derechos para pretender dirigir la cosa pública.

Que los hombres se dividan a propósito de las cuestiones de interés general o respecto de los asuntos encomendados ordinariamente a los Gobiernos, es una cosa tan natural, como que lo hagan en razón del distinto modo de apreciar asuntos de orden económico, social, militar, religioso, artístico o de cualquiera de los órdenes en que las ideas pueden ser clasificadas. La unanimidad, la conformidad total de un pueblo sobre un asunto, no existe, no ha existido jamás. Ni aun asuntos que apasionan tanto como los de guerra exterior, obtienen la conformidad total de las poblaciones. El patriotismo es una cosa y la opinión que uno se forma sobre la posibilidad de haber podido evitar una guerra, o sobre la justicia de ésta, o respecto de la necesidad de darle término, o de la mayor o menor conveniencia de tales y cuales negociaciones, es otra. De suerte que se puede ir al combate resuelto a morir, si es necesario, pero teniendo la convicción de que la guerra ha sido indebidamente declarada o pésimamente conducida.

Nosotros tenemos en nuestro país ejemplos numerosos de esas disidencias de opinión, aun respecto de las cuestiones internacionales; y prescindiendo de lo nuestro, si nos detenemos a considerar lo que ha sucedido en Inglaterra, veremos el mismo fenómeno.

En los círculos políticos ingleses, la guerra que esta nación llevó a las Repúblicas sudafricanas de Orange y del Transvaal, fué muy diversamente apreciada: hubo grupos numerosos, que protesta-



ron enérgicamente contra la guerra que su propio país había declarado a los *boers*. La libertad de opinión, que en Inglaterra está mucho más asegurada y garantizada que en parte alguna de Europa, produjo esta disidencia; y allí no se persiguió a nadie porque opinara en contra del Gobierno en materia de tanta importancia internacional como era esa.

Entre nosotros hemos tenido, bajo la tiranía de Rozas, el caso de la intervención francesa e inglesa en los asuntos del Río de la Plata, que dividió profundamente a nuestro pueblo; creyendo unos que no se debía tolerar una intervención extranjera, y otros, que esa intervención era, no solamente útil, sino necesaria para poner término al Gobierno despótico del tirano. Más tarde, cuando la guerra del Paraguay, nuestro pueblo estuvo, también, profundamente dividido: hubo mucha gente que creyó que no debíamos haber hecho la guerra contra ese país, y no solamente lo creyeron así, sino que lo publicaron; algunos fueron hasta el hecho, sublevándose con los respectivos batallones que debían ser conducidos al Paraguay.

Quiere decir, entonces, que las divisiones relativas a la dirección de los negocios públicos y al manejo de los asuntos de interés general, son inevitables.

Ahora bien; estas divisiones pueden dar lugar a la formación de grupos permanentes o durables. Cuando estos grupos actúan de un modo constitucional, ya sea por medio de propaganda ante la opinión o por acción electoral, se dice, propiamente, que esos grupos son partidos.



No hay uniformidad en los escritores de la materia acerca de la definición más adecuada que deba adoptarse para el partido político, ni hay tampoco uniformidad sobre la naturaleza del mismo. Predomina ahora en los países más civilizados, un género de definición en la cual entra como elemento, el de que, *«todo partido político debe tener un programa impersonal con respecto a los intereses públicos»*. Se distingue de la simple facción o banda, en que esta carece de programa impersonal, preocupándose más que de otra cosa, de los intereses individuales de sus miembros o de sus jefes.

En cuanto a los motivos generales que determinan que un grupo de personas se congreguen para formar un partido político, hay también muchas divisiones en la teoría. Conviene tener en cuenta, por lo menos como un antecedente, la división propuesta por un publicista europeo, Rohmer, en cuatro tipos de partido: una agrupación compuesta por gente más o menos impetuosa, que según el autor correspondería a la época de la vida que denominamos adolescencia; otra compuesta por gente de tendencias siempre generosas, pero no tan impulsivas, el de la juventud; la tercera, de índole más moderada, sería la de la edad madura; la última sería aquella en que la moderación se exagera, pues se quiere volver atrás, con descontento de las cosas presentes y recordando siempre las pasadas como si fueran mejores, y este tipo sería el que corresponde a la vejez.

Sea o no exacta la correspondencia que Rohmer establece entre estos partidos y las distintas eda-



des de las personas, el hecho es que los tipos de acción que los caracterizan se encuentran en la vida práctica, y que hay, evidentemente, partidos radicales, liberales, conservadores y absolutistas o reaccionarios.

Si los hombres se agrupasen siguiendo simplemente sus tendencias individuales, cada agrupación se compondría de ciudadanos semejantes en sus modos de conducta. Todos los impulsivos estarían juntos y todos los retrógados también. Pero no sucede así en la práctica: en cualquier partido se hallan los cuatro tipos; en todos existen las cuatro divisiones de gente a que se refiere Rohmer. No hay partido político que no comprenda personas de todas las edades, desde el incauto adolescente hasta el experimentado anciano, y que no cobije todos los temperamentos, desde los más conservadores hasta los más reformistas. Lo que hay es que, en conjunto, la acción resultante de un determinado partido viene a ser más o menos conservadora o liberal.

Por eso, hay otros autores que prefieren limitar la clasificación a dos grupos, apoyándose en la historia inglesa, donde solamente dos partidos han actuado durante siglos: el partido *Tory*, que se llama ahora conservador, y el *Whig*, que en la actualidad es el partido liberal, alternándose en el manejo de la cosa pública con tal regularidad, que el hecho ha sido anotado entre los profesores de Derecho Constitucional de aquel país.

Deteniéndonos a examinar estos partidos ingleses, notamos que en el conservador hay siempre dos alas - diremos así para emplear un término de



guerra—: el ala izquierda, un poco innovadora, y el ala derecha, netamente conservadora. De suerte que, algunas veces, se ha encontrado entre los miembros del partido conservador muchos que aceptaban las innovaciones del partido liberal, mientras otros estaban dispuestos a resistirlas enérgicamente. Lo mismo ocurrió en el partido liberal, que ha tenido, como el anterior, dos alas: una, más conservadora dentro de su liberalismo, y dispuesta a contemporizar con los conservadores; otra, verdaderamente liberal y reformista, aficionada a cambiar las cosas con mucha más rapidez. En la actualidad, si bien subsisten estos grandes partidos en Inglaterra, hay una tercera agrupación: el partido obrero o socialista. Este partido, generalmente, se adhiere al liberal en el Parlamento.

Nosotros hemos podido apreciar la actuación de esas dos grandes agrupaciones durante la última gran campaña de 1910 a 1911, hasta terminar la sanción del llamado «*bill* parlamentario» que, en definitiva, es una reforma a la Constitución, limitando las facultades de la Cámara de los Lores. Votaron en favor del mantenimiento de las prerrogativas de esta Cámara los conservadores, y en contra los liberales, los socialistas y los irlandeses, que entonces concurrían todavía al Parlamento inglés.

Cuando los partidos políticos se ven forzados a intervenir, por circunstancias especiales, en una cuestión de gran interés, la división se hace con facilidad. Por ejemplo: saber si se debía dar preferencia, en Inglaterra, a la voluntad del rey o a la del Parlamento, ha sido una cuestión muy grave,



que duró largo tiempo, produciendo muchas conmociones y dividiendo forzosamente a la población en campos muy bien precisados: los *torys* estaban con el rey y los *wighs* con el Parlamento.

Entre nosotros, saber si debíamos adoptar un régimen federal o unitario, es decir, saber si el país debía ser gobernado directamente desde la ciudad de Buenos Aires, nombrándose allí los gobernadores de provincias o si los gobernadores y las autoridades provinciales debían ser elegidas en cada una de las provincias, sin tener en cuenta la opinión del Gobierno residente en la capital, fué una cuestión que dividió profundamente a nuestros antecesores, porque era fundamental para nosotros, después de la otra más grave todavía de la Independencia, que se había ya resuelto. Claro, entonces, que todos los hombres tuvieran que tomar partido por una o por otra solución. No había indiferentes, o el número de estos era escaso con relación a los que estaban embanderados en el partido federal o en el unitario. Cuando vino la cuestión de si la nación argentina se habría o no de constituir definitivamente sobre la base de las catorce provincias, hubo también una división franca y categórica. Entonces se constituyó un partido de la integridad nacional y otro partido que no estaba por ella, y si por la separación de la provincia de Buenos Aires por un tiempo indeterminado. Algunos creían que la separación debía ser definitiva.

La división se produce así por razones superiores a los intereses individuales de las personas que están formando parte de las respectivas agru-



paciones. Dividirse por si la capital de la República ha de estar o no en la ciudad de Buenos Aires, es, también, una división motivada por razones de organización nacional y de interés general. Cuando desaparecen estas grandes cuestiones, cuando no se ponen en tela de juicio sino asuntos de secundaria importancia, las divisiones no son tan marcadas, ni todos estiman como un deber el incorporarse a tal o cual partido. Cada individuo adopta, generalmente, en esos casos, una actitud que concilie sus intereses personales con los intereses generales, tales como él los ve. Esto da margen, a que en muchas naciones que consideren sus formas constitucionales ya consolidadas y que no creen necesario discutir sobre puntos de escasa importancia institucional, los partidos políticos degeneran y se convierten en agrupaciones personales. Se dividen en este caso los honbres por sus simpatías, y suelen surgir ciudadanos prestigiosos que atraen una mayor o menor cantidad de adherentes, trabándose entonces la lucha entre los partidarios de Fulano y los de Mengano o Zutano.

Nunca dejan de dividirse en dos o más grupos los ciudadanos de un país cualquiera. Si no tuvieran motivos importantes para hacerlo, como son las cuestiones constitucionales e internacionales o de predominio personal, se dividirían por cualquiera otra cosa; por el diferente gusto de los colores, por ejemplo—unos serían blancos, otros rojos—, o por su mayor o menor afición a tales o cuales juegos—unos serían partidarios de las carreras, otros enemigos—; o por motivos de indole social o por ra-



zones de trajes o de costumbres, y cada uno se iría con los que tienen sus mismas inclinaciones. Eso lo vemos con frecuencia cuando nos alejamos de la política. Todo el mundo tiene propensión a reunirse con los que piensan de una manera análoga, se conducen idénticamente y se visten de un modo semejante; pues esto último es también un modo de conducirse.

Si observamos la gente que viaja en un tranvía, encontramos dos clases de personas: una que, sin preocuparse de los demás, alza la ventanilla cerrada, saca la cabeza y el hombro por ella, y escupe si puede por el colmillo..., y otra que no molesta a los pasajeros, no hace ruido, no habla sino en voz baja, no deja que los demás se enteren de lo que está tratando y procura no perturbar la conversación de sus vecinos. Son dos grupos sociales evidentemente definidos, y se observa que los pasajeros nuevos, que van entrando poco a poco, se acomodan con su grupo y no con el extraño.

Sucede lo mismo en política. Hay circunstancias en las cuales, no dividiéndonos una gran cuestión, preferimos juntarnos con los que en la vida corriente son más fáciles de tratar, y no con aquellos que son incómodos y difíciles en las relaciones reciprocas. Pero cuando las grandes cuestiones están de por medio, uno tolera las incomodidades de estas personas, sacrificándose por el interés general, y vemos así que los hombres más distinguidos no tienen inconveniente en codearse en los Comités con gente tosca, la que a su vez no tiene reparo en sufrir este contacto y molestar-

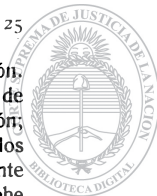


se con las trabas correspondientes. ¿Por qué? Porque unos y otros sacrifican sus gustos en beneficio de la conducta general que es indispensable seguir, para que tal o cual solución pública se alcance.

Cuando vamos a la guerra, abandonamos en la misma forma una gran cantidad de modos ordinarios de conducirnos, que no se pueden llevar al campamento. Es indispensable sacrificar todo lo individual para servir lo colectivo.

Cuando una agrupación tolera cuestiones entre sus propios miembros por cualquier motivo o incidente, es porque carece de la concepción de un interés general que prime sobre todos los intereses particulares. Los partidos políticos que sirven realmente los intereses fundamentales del país, tienen una disciplina espontánea que los jefes no necesitan esforzarse en imponer: ella se establece por sí sola, en virtud de la voluntaria sumisión de todos los adherentes al interés común comprendido por todos. De aquí, que más de una vez las personas que se encuentran alrededor de los jefes de un partido en movimiento, se sometan a una cantidad de medidas o de actitudes que no adoptarían si hubieran de decidirse en otras circunstancias:

Si un ejército, como el que traía el general Urquiza contra Rozas, por ejemplo, se detuviera a discutir, antes de una operación militar, las opiniones de los jefes, y a resolver, por mayoría de votos, la actitud táctica y estratégica a adoptarse, cuando lo que hace falta es tomar con rapidez una decisión, no se ganaría ninguna batalla. Existe un momento adecuado para la discusión, pero hay



otro en que se necesita tan sólo la ejecución.

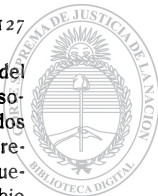
En los partidos políticos, y sobre todo en los de un país republicano, hay y debe haber discusión, no una discusión perpetua que afecte la vida de los mismos, sino en la oportunidad correspondiente que se presenta de cuando en cuando y que debe ser respetada. Si la libertad de discutir es impedida por acción proveniente del seno del mismo partido, habría interés general en que la ley viniera a garantizar al ciudadano la posibilidad de juzgar dentro de su agrupación la conducta de su jefe o de la colectividad, aunque siempre en el momento correspondiente. Por ejemplo: todo partido político debe designar candidatos para los puestos electivos — supongamos que sea para diputados nacionales —. ¿Cómo se hace esa designación? Cada uno de ellos tiene, generalmente, un sistema ya adoptado de antemano por sus Reglamentos, Estatutos o costumbres. Por lo general, esa designación debe hacerse convocando a los adherentes a la Asamblea que el Reglamento establece, para que los votos sean recogidos con lealtad y se proclame como candidatos a los que hayan obtenido mayoría en ese acto. Esa es la teoría. En los Estados Unidos se ha notado que las Asambleas convocadas para elegir candidatos, sea para gobernador, senador, diputado, municipal o cualquier cargo, eran, generalmente, perturbadas por los malos manejos de las personas que buscaban obtener una mayoría para sus candidatos, burlando la opinión de muchos de sus correligionarios o corrompiendo esa opinión con dádivas, promesas y hasta con dinero. Esto ha dado lugar en ese país, en los



últimos tiempos, a muchas leyes destinadas a purificar los partidos políticos y a obligar a los directores de la política menuda a respetar a sus respectivos correligionarios. Se ha llegado hasta este extremo: las Asambleas de los partidos políticos, que allí se denominan primarias, cuyo objeto es designar los candidatos a funcionarios públicos y aún a miembros de los Comités, se hacen con arreglo a la ley de elecciones. Votan para Comité y para candidatos, todos los correligionarios que están inscriptos en el Registro cívico, y esas elecciones, que tienen lugar solamente en el seno de los partidos, se hacen cada vez más serias, más leales. Así se va evitando, poco a poco, los manejos de los politiqueros norteamericanos, que son muy semejantes a los nuestros.

En muchos Estados de la Unión Norteamericana la votación se hace en los mismos locales en que se realizan las elecciones ordinarias, interviniendo los mismos escrutadores—que son conocidos de antemano—, de manera que el miembro del partido no sea burlado en sus opiniones.

No hay Gobierno republicano posible, si la libertad del sufragio no empieza a ser ejercitada por los ciudadanos dentro de las agrupaciones políticas. Es menester comenzar por el principio: organizar republicanamente los partidos, para organizar republicanamente la nación. «No hay que pedir peras al olmo», pues nadie da lo que no tiene. Si hemos de querer peras, habrá que buscar perales; si queremos tener libertad electoral, la obtendremos con partidos que la practiquen ellos en su mismo seno. Si los candidatos a senadores o a di-



putados, no han de ser electos por la mayoría del partido, sino designados por tres o cuatro personas que se apoderen de los Comités, o indicados por algún jefe supremo, no hay partido político republicano, ni hay nada que esperar de ellos. Queda solamente la acción que resulta del intercambio de ideas y sentimientos. Los miembros de un partido, que se ven defraudados en sus esperanzas o en sus sentimientos, conversan con ciudadanos ajenos a este partido, y se va formando poco a poco una opinión pública, superior a la de cada uno de los grupos organizados. Esa opinión pública es, en definitiva, la que ha de imponer las soluciones finales, cuando su tiempo les haya llegado en la historia de las Instituciones.

Los partidos políticos argentinos que concurrieron a la formación de nuestra Constitución, debieron necesariamente disolverse, no sólo por el cumplimiento de sus fines, sino también por la evolución natural de las cosas y la desaparición de sus personas dirigentes; porque entre nosotros no se han podido formar partidos totalmente impersonales.

Los nuevos partidos, sobre todo los que han venido posteriormente a 1880, o sea, después de la instalación definitiva de la capital de la nación en la ciudad de Buenos Aires, no tuvieron programas realmente constitucionales, en el sentido de que no inscribieron en ellos principios vinculados con el cumplimiento de tal o cual parte de la Constitución.

No hay que atenerse a las enunciaciones verbales, generalmente engañosas, con que ellos se re-



comiendan al pueblo cuando llegan las elecciones. Esas promesas no son sino un antecedente muy relativo, para poder apreciar la verdadera tendencia de los móviles genuinos que los conducen.

En realidad, después de 1880, transcurre toda una generación sin agruparse, propiamente, alrededor de principios orgánicos, cuyos fines estén en la Constitución o tiendan a modificarla en alguna de sus partes. Hay, más bien, agrupaciones formadas por simpatías personales, y esas simpatías, en este período de 1880 a 1910, que es el último tercio de nuestro primer siglo de vida independiente, recayeron sobre cuatro hombres que han monopolizado durante su existencia la vida pública argentina. Estos ciudadanos se llaman: Bartolomé Mitre, Julio A. Roca, Carlos Pellegrini y Bernardo de Irigoyen. Alrededor de estos nombres ha girado la política argentina durante más de un cuarto de siglo. Algunos de ellos han influido, naturalmente, más que los otros, en proporción a su edad y a los medios de que han podido valerse durante su actuación.

Al general Mitre se le ve figurando en la revolución del 11 de septiembre de 1852, en los preparativos y en las consecuencias de ese movimiento y durante la separación de Buenos Aires; más tarde, es electo presidente de la República a consecuencia del triunfo de la revolución de 1861. Actúa, por consiguiente, en la primera época de su vida pública, en la formación de la Constitución nacional. Pero en la segunda época ya no tiene nada que ver con este objetivo, y realiza, simplemente, una acción de política ordinaria, que es la



que ha correspondido a alguno de los otros ciudadanos.

El general Roca y los doctores Pellegrini e Irigoyen, actúan en las proximidades del año 80, y concurren a terminar la formación de la Constitución, haciendo sentir su influencia decisiva en la sanción de la ley de «capital». Pasado ese momento, deja de ser de mayor transcendencia su actividad política, y vienen a colocarse en este rango secundario de la política personalista, a que me he referido antes.

Los ciudadanos, que no pueden dejar de dividirse—según hemos visto en el capítulo anterior—, han acompañado con mayor o menor entusiasmo a estos cuatro personajes, que tan pronto se han encontrado juntos como separados. Unas veces, se ha reunido uno de ellos con el segundo, el tercero o el cuarto; en otras circunstancias, se han reunido dos contra dos, y en alguna ocasión, tres contra uno; pero, en definitiva, son ellos los que han estado monopolizando la vida política del país durante mucho tiempo.

Su desaparición del escenario político argentino, ha dejado sin guía y sin rumbo a las generaciones que los acompañaban, y la redistribución de las fuerzas políticas se está haciendo todavía, mejor dicho, ha comenzado a hacerse en 1910.

No debo prescindir, sin embargo, de alguna breve historia de los partidos, que aunque imperfectos, han actuado desde 1880. En este año, encontramos un partido con el título de autonomista nacional, que es el que ha perdurado—cambiando a veces su nombre por el de partido nacional—hasta



hace muy poco tiempo, en que ha dejado de actuar con ese título y de un modo uniforme en la política del país, fraccionándose en distintas agrupaciones. Ese partido autonomista nacional, tuvo este origen: el general Mitre presidía en 1874 el partido nacionalista; el doctor Adolfo Alsina, el autonomista; los dos eran partidos locales de la provincia de Buenos Aires, pero mantenían vinculaciones con el resto del país. Llamábase el *urto* autonomista, porque pretendía conservar la autonomía de la provincia de Buenos Aires, que suponía amenazada por la tentativa o por el pensamiento de convertir la ciudad de este nombre en capital de la nación; llamábase el otro nacionalista, porque era partidario de instalar la capital en la ciudad de Buenos Aires y cederla a este efecto. El ascendiente personal de los caudillos, dejó pronto en segundo término los nombres impersonales, que acabaron por ser sustituidos popularmente por los de *alsinistas* y *mitristas*.

Entre estos dos partidos surgió, con motivo de la lucha presidencial de 1874, un tercero, el que constituyó Avellaneda con el título de partido nacional. Avellaneda se apoyó, sobre todo, en las provincias del Interior. Como ministro de Instrucción pública del presidente Sarmiento, fomentó extraordinariamente la educación, fundando colegios nacionales y subvencionando bibliotecas y escuelas, en forma tal, que consiguió granjearse las simpatías de las provincias, que no estaban muy satisfechas de la atención que hasta entonces les había prestado el Gobierno nacional. Sobre esa base levantó su candidatura presidencial; y en vísperas,



ya, de la elección, obtuvo que el partido autonomista declinara la candidatura que alzaba, que era la de su propio jefe, el doctor Alsina, y se plegara a su candidatura.

No era esta la primera vez que el doctor Alsina desarrollaba esa política, sino que también en 1868 asumió una actitud parecida en la forma que paso a relatar.

La lucha presidencial que terminó en 1868, se llevó a cabo, como era de práctica, por los gobernadores de provincias. Era el de Buenos Aires el doctor Adolfo Alsina, que había concluido, después de ser partidario del general Mitre, por hacerse opositor, cuando este último se encontraba en la presidencia de la República. Otros gobernadores sostenían la candidatura del ministro de Relaciones Exteriores, doctor Elizalde; y dos o tres gobernadores del Interior, sostenían la candidatura del gobernador de Entre Ríos, general Urquiza.

Y bien: el doctor Alsina hizo en 1868 una transacción, parecida a la que realizó después en el año 1874—y de la cual acabo de hablar—, retirando su candidatura y plegándose a otra levantada por varios gobernadores, a la de don Domingo Faustino Sarmiento, pasando él a la vicepresidencia y sus ministros provinciales a los Ministerios nacionales. De manera que la acción oficial de la provincia de Buenos Aires es notoria en esa cuestión electoral.

El partido autonomista nacional, resultante de la unión de ambos partidos, el autonomista y el nacional, es el que encontramos en 1880, enfrente a la agrupación que presidía el general Mitre, que



había abandonado en esos momentos el título de nacionalista para denominarse liberal. Este partido autonomista nacional es el que resolvió la cuestión «capital» y en seguida se fraccionó de nuevo.

Hace años, en 1902, hablando del partido nacional, decía yo: (1)

«Ambos bandos eran secciones del partido liberal preponderante en la provincia de Buenos Aires y se habían separado con motivo del proyecto de federalización de esta provincia, sostenido por el general Mitre y combatido por el doctor Alsina. El partido federal, expulsado del Poder por la revolución de 1861, se había refugiado en algunas provincias del Interior, había sufrido la excomunión del presidente Mitre, quien declaró que su sucesor debía ser liberal, y muerto el general Urquiza, que lo dirigía, desapareció de la escena política. (El general Urquiza había muerto el 12 de mayo de 1870 asesinado por uno de sus tenientes.) Cuando el doctor Avellaneda alzó su candidatura enfrente de los dos partidos locales de Buenos Aires, comprendió que era necesario crear una nueva agrupación política con raíces en todas las provincias, y formó el partido nacional, al que acudieron desde luego gran cantidad de jóvenes que aún no habían actuado en la vida pública, muchos hombres desprendidos del partido liberal que habían acompañado al presidente Sarmiento y gran parte de los federales dispersos.

»Avellaneda tuvo acierto y buen éxito fomentando un movimiento general, que Alsina encon-

(1) *La política argentina. Bosquejos de crítica y de historia contemporánea*, por A. B. C., cap. V. El partido nacional y sus jefes.



tró irresistible, antes de dar la batalla. Los dos ciudadanos, acostumbrados a entenderse en el Gobierno de Buenos Aires, no pusieron dificultad para entenderse en el Gobierno de la nación. (Porque Avellaneda había sido ministro de Alsina cuando éste fué gobernador, y Alsina murió siendo ministro de Guerra del presidente Avellaneda.) Alsina renunció su candidatura y se plegó con sus amigos a la de Avellaneda. La fusión de ambos grupos se denominó partido autonomista nacional y aseguró al nuevo presidente una amplia base de opinión en las catorce provincias. Por primera vez, desde la caída de Rozas, los elementos populares de Buenos Aires confraternizaron con los del Interior en la elección de su primer magistrado, convirtiendo en realidad viva la unidad constitucional de la nación.

»Desgraciadamente, el partido autonomista nacional, así formado, no adoptó una bandera definida ni se dió una organización permanente que le habilitara para desempeñar la alta misión que su alcurnia prometía.

»La presidencia del doctor Avellaneda fué rudamente combatida por el partido del general Mitre, que no ahorró medio alguno de agresión, desde la insurrección pública hasta la conspiración clandestina, desde la oposición parlamentaria hasta el retraimiento colectivo, sin contar el ataque periodístico más tenaz y violento que quizá haya producido la Prensa argentina en el último cuarto del siglo XIX. A todo resistió aquel eminente hombre de Estado, bajo cuyo Gobierno se dió solución a las dos más importantes cuestiones de la época,



la ocupación de la Pampa, hasta entonces dominada por los salvajes, y la designación de la capital de la República; pero el partido nacional, que le sostuvo y le defendió, llegó al año 1880 mermando en inteligencia y caracteres y rico en aptitudes militares adquiridas durante la lucha.

»Una sección de ese partido, la de temperamento más radical, descontenta por la efímera conciliación pactada en 1877 con el partido del general Mitre, se había separado del núcleo y formado el pequeño, pero brillante partido republicano, que dirigió el doctor Aristóbulo del Valle. Otro grupo, seducido por sus adversarios durante las expansiones sentimentales de la conciliación, y habiendo perdido a Alsina, su caudillo, se había separado también para concurrir a la reconstrucción del partido liberal, emprendida por el general Mitre a los efectos de la elección de nuevo presidente, después de rota la conciliación.

»El grueso del partido se alistó bajo la candidatura del general Roca, a la sazón ministro de Guerra, contra la candidatura del doctor Tejedor, gobernador de Buenos Aires, levantada por la oposición. El partido republicano se abstuvo en esta lucha electoral, adhiriéndose, sin embargo, al presidente Avellaneda, en las tendencias constitucionales del Gobierno.

»La revolución de junio de 1880, desgraciada imitación de la de septiembre de 1874, dió al partido autonomista nacional la oportunidad de tremolar la bandera del orden y de la supremacía nacional contra el espíritu sedicioso y provincialista de sus adversarios. A su sombra, descendió de la



presidencia el doctor Avellaneda, dejando a la República en posesión de su capital definitiva, con lo que quedó concluido el período de la organización fundamental empezada por el general Urquiza y el Congreso Constituyente de 1853.

»Realizados estos hechos, que es justo anotar en su haber, el partido autonomista nacional no supo darse un nuevo programa de principios, y llenó el vacío con el lema de PAZ Y ADMINISTRACIÓN.

»Pero se incurriría en error si se creyera que la paz ambicionada era la del país, fundada sobre el respeto del derecho en el Interior y en el Exterior; porque el partido de que hablamos sólo ha procurado en los últimos veinte años, la paz de los Gobiernos creados por él en la nación y en las provincias, la posesión tranquila del Poder obtenida por cualquier medio, la fruición del mando no interrumpido por largos años, al cabo de los cuales, como en los casos civiles, se cree adquirir por prescripción el derecho de usar y disponer de las posiciones oficiales.

»Del mismo modo, se equivocaría quien supusiera que la administración propuesta como fin, era la gestión severa, económica y progresista de los múltiples intereses del país; porque la administración practicada por el partido autonomista nacional, de un extremo a otro de la República, se ha caracterizado por la preferencia dada a los intereses privados de los funcionarios, por la hinchazón de los presupuestos y por la rutina de los procedimientos. De ahí el derrumbe de los Bancos oficiales, el agotamiento del crédito público, e sudor del contribuyente abrumado por los impues-



tos, la despoblación de provincias fertilísimas, el desierto de los territorios entregados al favoritismo, el desequilibrio de las industrias, el desconcierto del comercio y la creciente subordinación del pueblo argentino a las empresas extranjeras que le chupa la savia económica en forma de intereses usurarios, que van a pagar impuestos al soberano de Inglaterra.

»La larga dominación de este partido no es efecto de su popularidad, que a veces ha sido extremadamente escasa, sino de la falta de escrúpulos con que ha empleado, para sostenerse en el Poder, los medios más vituperables, entre los cuales se encuentran el fraude electoral, la persecución violenta del adversario político y el favoritismo en la distribución de empleos y concesiones oficiales. De la Constitución nacional y de las provinciales, sólo ha respetado las cláusulas que establecen la duración de los funcionarios. Pero las cláusulas que marcan los deberes de los presidentes, gobernadores, legisladores y jueces, han sido constantemente violadas, resultando de ahí que no hay derecho político ni límite de acción constitucional que no haya sido invadido con más o menos frecuencia. Esta conducta, cada vez más descarada, le ha enajenado muchas voluntades que al principio le acompañaban. Todos los partidos cuentan en su seno hombres honestos, bribones e hipócritas, y es natural que cada una de estas clases actúe cuando las circunstancias le sean propicias; pero es una terrible desgracia que lleguen a predominar las dos últimas, como ha sucedido muy a menudo al partido nacional; porque entonces los adversarios se



coaligan por razones de moral y de decencia, entablándose una lucha de caracteres análogos a los de las contiendas religiosas, en las que la exaltación suele rebasar los límites de la mutua consideración y cultura. Fresco está el recuerdo de los sucesos de 1890 y 1893, en que grandes masas de pueblo y ciudadanos distinguidos proclamaban abiertamente que combatir contra el partido nacional era combatir contra los ladrones que esquilman el país.

»A pesar de todos sus defectos o quizá a causa de ellos, es innegable que el partido nacional, como se le llama generalmente desde 1886, dispone de fuerzas importantes en toda la nación, y no es de extrañar que ciudadanos conspicuos hayan estimado útil o indispensable valerse de esos elementos para la realización de sus planes políticos.

»Entre esos ciudadanos, descuellan dos, el general Roca y el doctor Pellegrini, quienes desde 1880 vienen ejerciendo simultánea o alternativamente la jefatura del partido, sin más interregno que el de unos tres años, en que la ejerció el presidente Juárez Celman, elevado y desalojado por ellos mismos.

»Es opinión corriente que las aptitudes de aquellos dos ciudadanos se complementan, sirviendo las del uno para ocasiones y circunstancias en que las del otro son deficientes. Así, con ellos a la cabeza, el partido nacional ha atravesado con buen éxito situaciones difíciles empleando medios diferentes, según los casos.

»El general Roca prefiere los procedimientos cautelosos, mientras que el doctor Pellegrini usa



con predilección los medios expeditivos y bruscos. Aquél trata casi siempre de salvar las formas; éste se cuida poco de las apariencias. El primero sobresale por su prudencia; el segundo por su arrojo. El uno ataca de flanco y evita los encuentros peligrosos; el otro embiste de frente y acepta el combate cuando se le trae. Roca sigue la corriente, cuando no puede dominarla, esperando con serenidad el momento oportuno para desviarla. Pellegrini no sabe esperar y gasta sus fuerzas luchando con las más graves contrariedades. Aquél es tenaz; éste es impetuoso. Lo que uno se resigna a hacer en un año, el otro procura hacerlo en un mes. El primero inspira confianza en el éxito final de sus empresas; el otro despierta simpatía por su franqueza y atrevimiento. Roca elabora el plan de sus campañas, pero toma poca parte personal en su ejecución. Pellegrini se complace en asociarse con los ejecutores en los Comités y demás puestos de trabajo político. Roca conoce muy bien y aprovecha mejor las debilidades de los hombres conspicuos. Pellegrini sabe encontrar, entre las medianías, las más útiles para la propaganda y para la acción.

»Ambos son sencillos en sus costumbres, como cuadra a gente republicana; pero el general se muestra más circunspecto y menos campechano que su émulo. Ninguno de ellos se esmera en ser consecuente con sus opiniones: uno y otro suelen aprobar hoy lo que desaprobaban ayer y viceversa. Roca mudó en veinticuatro horas sus ideas sobre la unificación de la Deuda y sobre la política sudamericana. Pellegrini ha practicado y repudia-



do la política del *Acuerdo*, como atacó y defendió después la conversión de la deuda. Ambos son avaros de su autoridad personal y no la comparten de buena gana con nadie. De ahí su preferencia por los hombres manejables y su repugnancia a abrir paso a los caracteres independientes. En cambio, fomentan el éxito de los oradores huecos y de los eruditos inofensivos a quienes falta la voluntad reflexiva y firme. Con estas aficiones, erigidas en norma de conducta, gobiernan su partido y la República.

»Los dos prohombres coinciden en la falta de fe en el Gobierno popular, lo que explica su desamor por las instituciones representativas y federales y la complacencia con que ejercen la jefatura de un partido desprovisto de las restricciones que imponen la adhesión a principios determinados.

»Con tales directores, se comprende la acción del partido nacional después de 1880 y la necesidad que los partidos contrarios tenían de una organización poderosa por sus principios y por su disciplina, necesidad que no han podido satisfacer hasta ahora, porque no han sabido librarse de los ardidés excogitados por el mismo partido nacional para sorprender la buena fe del adversario o dividir sus fuerzas.

»Siéntense ya, sin embargo, síntomas precursores de sacudimientos políticos, y no sería imposible que la protesta contra el predominio del bando referido alcanzara el vigor indispensable para hacerse escuchar y satisfacer.

»Si ese caso llegase, la caída del partido nacional sería probablemente definitiva. Feliz, entonces,



si la crítica más benévola se animase a decir de él lo que Macaulay dijo de Walpole: *Gobernó por medio de la corrupción, porque en su tiempo era imposible gobernar de otra manera.*

Este partido, cuya disolución acabamos de ver, ha estado reunido entre sí por la adhesión común de sus miembros a aquellos hombres directivos, queles aseguraban ventajas más o menos apreciables, o simplemente porque el carácter de uno u otro jefe les parecía o no simpático.

No todos los miembros de un partido político, por malo que sea éste, están desprovistos de puros ideales; pero hay muchos que se dejan llevar por su interés personal, otros porque les gusta el carácter del jefe A o B, y hay algunos que lo hacen porque tienen en frente a un partido al cual quieren combatir enérgicamente y prefieren incorporarse al que cuenta con más elementos, y no a otros que son mejores, quizá, pero carecen de fuerzas suficientes para la lucha. La desaparición de un partido de esa importancia, deja forzosamente libre a infinidad de ciudadanos, que al adherirse a una u otra agrupación, según sus inclinaciones y preferencias, alteran con el peso de su aporte el centro de gravedad. La incorporación se efectúa con arreglo a los temperamentos individuales. Si hay un partido que es realmente conservador por sus tendencias, ese partido atraerá los elementos que sean temperamento conservador; si existe otro de temperamento radical, atraerá a su vez los elementos individuales que se sienten con carácter radical. En las nuevas generaciones, la división se efectúa siguiendo el carácter particular de cada



persona, salvo que exista una cuestión nacional grave y concreta que decidir, a cuya solución cada uno concurre con su temperamento, ya sea conservador o radical. Ejemplo de esta clase de cuestiones, son: la de «capital», la de «régimen federal o unitario», y vendría a serlo, también, la cuestión de la «forma de Gobierno», si de nuevo se planteara. Pero no habiendo esas divisiones fundamentales, generalmente se hace la distribución en virtud de los temperamentos particulares de cada uno. Y se observa en todos los países, que si no se efectúa aquella división en cuatro clases de partidos, a que me he referido en páginas anteriores, se hace indefectiblemente una división en dos. Siempre hay un grupo más o menos numeroso de gente que se opone a que se modifiquen las cosas y prefiere seguir como hasta entonces, y otro que es partidario de modificar lo existente o desea continuos mejoramientos y progresos.

Esto se ha condensado diciendo: que siempre hay un partido del orden y un partido de la libertad. Pero no hay que tomar muy al pie de la letra esta teoría. Ningún partido, sobre todo en la República Argentina, ha monopolizado realmente el orden o la libertad. El orden y la libertad han sido sucesivamente servidos por todos los partidos en algún caso. Lo que se ha querido decir tan sólo, es que debería haber una tendencia cultivada fuertemente en el sentido del orden, para asegurarlo, y otra intensamente desarrollada, también, en el sentido de la libertad, para contrariar a la anterior.

En Inglaterra, la división clásica—como lo recordé antes —, ha sido la de los partidos conser-



vador y liberal, antes llamados *tory* y *whig*. Macaulay cree que el partido conservador ha sostenido casi siempre el orden y que el liberal ha sido el progresista, el de las modificaciones, el del cambio; el partido que altera, por consiguiente, ese orden de cosas que el otro desea mantener.

Las instituciones inglesas han permitido que estas agrupaciones tradicionales se alternen en el Poder, y que lo hagan en virtud, no de preferencias personales del rey, sino de la mayor o menor simpatía que han despertado en el pueblo. Es la libertad electoral la que ha permitido en Inglaterra, y sigue permitiendo, que estos partidos sean reemplazados periódicamente, de manera que no se perpetúe en el Gobierno ni el partido conservador ni el partido liberal, sino que estén en él uno u otro hasta que el pueblo se cansé de ellos y los cambie.

A esto es a lo que nosotros tenemos que llegar: a que los partidos no usufructúen el Gobierno sino mientras posean la confianza de la mayoría. Aquí, cuando se apodera un partido del Gobierno, no lo suelta hasta que las cosas han llegado a tal extremo, que se puede decir que hay casi unanimidad del pueblo en contra.

No se puede prescindir de la existencia de los partidos, buenos o malos. Las instituciones no pueden marchar sin ellos. ¿Cómo podría hacerse una elección de diputados, senadores o presidente, si no hubiera partidos que indicaran los candidatos, que se empeñasen en hacer triunfar a Mengano contra Zutano y que, disciplinando voluntades, lograsen forjar masas activas en favor de tal



o cuál persona? Esa acción de los partidos es indispensable en un régimen representativo, y sólo hay que procurar que ella se efectúe en una forma compatible con los principios democráticos dominantes en los países más cultos.

En la actualidad, las naciones que están gobernadas bajo la forma representativa, tienden a uniformar sus procedimientos. Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica, Italia y otros, nos presentan en Europa ejemplos diversos de organización de partidos.

En América, la nación que da, realmente, ejemplo de organización de partidos democráticos, es Estados Unidos. Cualesquiera que sean las deficiencias con que se practican las elecciones en ese país, cualesquiera que sean las faltas en que los partidos políticos incurren en las designaciones de candidatos, el hecho es que, en definitiva, la opinión pública se impone; triunfando los candidatos, tanto para los Cuerpos legislativos como para los Poderes ejecutivos, que cuentan con la mayoría en cada caso. Esto es lo que ha permitido que los Estados Unidos puedan desenvolverse tranquilamente, escapando al peligro de las revoluciones que en todo el resto de la América han sido tan frecuentes.

Ya se hizo observar por un sociólogo, Herberto Spencer, que cuando todos los ciudadanos no pueden colaborar de un modo efectivo y normal en el gobierno de los países, vigilando y dirigiendo la conducta de los magistrados, la institución existente es tan sólo un despotismo, templado por revoluciones; y eso lo hemos visto, desde Méjico



hasta la República Argentina, en distintas ocasiones.

Cuando no hay este juego regular de partidos que se ocupan de la cosa pública, y que resultan electos por el libre sufragio, no se tiene sino un despotismo más o menos organizado; y a estas formas anormales no hay otra manera de arrancarlas que mediante la revolución. Es que el Gobierno más inadecuado al orden es el contrario a la libertad.

La libertad es el medio de asegurar el orden permanente.

La formación de los partidos políticos no se efectúa del mismo modo en todos los países, puesto que depende, en gran parte, de las circunstancias particulares por que atraviesa la vida pública en cada Estado, y esas circunstancias son, a su vez, como fácilmente se comprende, dependientes del momento de evolución en que el país se halla.

Los autores que han consagrado en los últimos años su atención al estudio de los partidos políticos, no han podido encontrar tipos perfectos que recomendar a la consideración de toda la humanidad; pero, generalmente, se han detenido con especialidad en el examen de los partidos políticos ingleses; porque es en Inglaterra donde las instituciones parlamentarias han alcanzado un grado de desarrollo más alto y donde, por consiguiente, el juego regular de los partidos políticos ha dado resultados más provechosos para el desenvolvimiento de las instituciones libres.

Si salimos de Inglaterra y vamos al continente europeo, inmediatamente de pasar el Canal de la



Mancha, en Francia, nos vemos en presencia de un número bastante grande de partidos. Examinando la división establecida en el Parlamento francés, *prima facie*, hay dos grandes grupos: la derecha y la izquierda, como dicen ellos; pero si se continúa el análisis, se ve que en la derecha hay más de un grupo y que en la izquierda sucede lo mismo.

En la derecha forman, habitualmente, los partidos monárquicos: bonapartistas, orleanistas, legitimistas o borbonistas. En la actualidad, los borbonistas y los orleanistas están representados por un solo grupo, habiéndose refundido, pues hasta hace poco tiempo eran dos agrupaciones completamente diferentes. Además, hay republicanos que en otros tiempos han sido monárquicos, que han adoptado la República por no considerar necesario ni patriótico alterar el orden o traer modificaciones a la actual situación de Francia, manteniendo, sin embargo, ideas muy semejantes a las de los que representan tendencias monárquicas. Hay otros sinceramente republicanos, que no han sido monárquicos jamás, pero que tienen ese temperamento que en páginas anteriores describimos como conservador.

En la izquierda de la Cámara se encuentran los republicanos denominados radicales, que no quieren saber nada de monarquía ni quieren tener mayor contemporización con los monárquicos respecto de ciertas reformas que consideran indispensables para el mejoramiento de la vida pública francesa e igualmente para la resolución de muchas cuestiones sociales. Por ejemplo: en materia de



relaciones del Estado con las *iglesias*—como dicen los franceses—, ellos han sido partidarios de la separación absoluta. Además de estos republicanos, encontramos un grupo avanzado, el de los radicales socialistas, y más allá de éstos aún, el de los socialistas puros, entre los cuales se hallan los socialistas independientes y los unificados.

Intermediariamente entre estas dos grandes divisiones, de derecha e izquierda, hay todavía un centro dividido en dos alas: un centro derecho y otro izquierdo, según que los ciudadanos que están en el medio de estas tendencias se inclinan un poco más a la derecha o a la izquierda.

He aquí por qué la vida pública francesa presenta, cuando se la compara con la inglesa, muchas más sorpresas e incertidumbres en la evolución de los partidos. En Inglaterra ya se sabe, con mucha anticipación, quién va a ser presidente del Consejo de ministros—como se dice en los países latinos—, o primer ministro—como dicen en Inglaterra—; porque el jefe de la mayoría de la Cámara de los Comunes, es un ciudadano conocido por el país como tal, y se sabe, que cuando esa mayoría vaya al Gobierno, pasará él a ocupar dicho cargo.

En Francia, cuando el Gabinete desaparece o dimite, nadie sabe cómo se va a componer el nuevo Gabinete. El presidente de la República encarga su formación al primer ministro que acababa de renunciar, a uno de los ministros renunciantes, a un diputado o a un senador, pertenezcan o no a alguno de los grupos parlamentarios que han combatido al Ministerio cesante, y entonces, la persona encargada de constituir el nuevo Gabinete, tie-



ne que acercarse a las agrupaciones en que está dividido el Parlamento y buscar la colaboración de la mayor cantidad de éstos para el nuevo Gobierno.

Resulta así, de este procedimiento de formación, que los Gabinetes franceses están comúnmente muy matizados y divididos; y no siempre los presiden personajes realmente de influencia en el Parlamento, sino que, por el contrario, muchas veces la presidencia recae en un personaje que tenga pocas resistencias, lo que quiere decir, generalmente, que tenga pocas convicciones. Un hombre de muchas convicciones tiene siempre muchas resistencias, porque inmediatamente se le oponen de una manera resuelta los que tienen convicciones contrarias; pero un hombre que no abraza ninguna opinión muy decidida, si bien es cierto que no sirve para nada, en cambio está en buena armonía con la mayor parte de las personas. Esos son los que surgen cuando los grupos de la Cámara están compuestos de un número pequeño de miembros, con relación al total.

Cuando se forma un Gabinete en Francia, hay que tratar de que estén representados cuatro, cinco o seis grupos, para tener la seguridad de que en una votación decisiva la mayoría de la Cámara acompañará al Ministerio. Son, pues, Gabinetes de coalición, no de partido como en Inglaterra. En este último país, sube el partido conservador, y todos los ministros son conservadores; sube el partido liberal, y del mismo modo, todos los ministros son liberales. Y no se concebiría que en situaciones normales, cuando no hay guerra exte-

rior, estén mezclados unos con otros; porque allí los conservadores tienen una tendencia definida en el Gobierno, y los liberales otra diversa, igualmente definida. No siendo las divisiones tan marcadas, como pasa en estas pequeñas agrupaciones francesas, en que la diferencia de ideas que hay de unas a otras, es insignificante, muchas veces la formación de los Gabinetes no depende sino de la mayor o menor simpatía que despiertan algunos personajes; y, es así, que vemos—como he dicho—lo que ocurre en Francia, donde colaboran en un mismo Gabinete personas de diferentes agrupaciones. Esto lo observamos nosotros, también, en las demás naciones europeas, donde la división de los partidos es grande.

En Alemania, existen en el Parlamento, seis, siete u ocho grupos, siempre representados. Allí hay conservadores, nacionalistas, liberales nacionales, socialistas y católicos, a los cuales suele llamarse el partido del centro, y que es el más numeroso de la Cámara popular alemana, el «Reichstag». Debido a esto, no se puede gobernar sino contando con la colaboración de varios de esos partidos, lo que es más factible en Alemania que en Francia, porque el presidente de ese país tiene una intervención más personal en el Gobierno, e influye con mayor facilidad en las agrupaciones dentro del Parlamento; mientras que el presidente de la República francesa, no tiene ninguna intervención en los grupos parlamentarios, encontrándose en idéntica condición que el rey de Inglaterra, que tampoco la tiene.

Donde parece haber una división más semejante





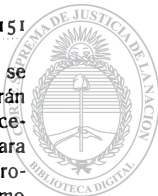
la de Inglaterra, es en España. He dicho parece, orque éste es el país de las apariencias; y no hay ue confundir jamás, una apariencia con la realidad. Allí, hay un partido conservador y otro liberal, que fueron artificialmente formados cuando la estauración, es decir, cuando derribada la República que presidió Castelar, subió Alfonso XII al trono, sostenido por el ejército y patrocinado por Cánovas del Castillo. El partido que elevó al rey era el conservador, y comprendiendo con gran aliento, Cánovas, que no podía manejarse con ese ólo, creó un partido opositor, el liberal, y organizó una rotación de los dos partidos, que simulan admirablemente el turno de los partidos ingleses. Una vez están los liberales y otra los conservadores en el Gobierno de España; pero se diferencia el turno de los partidos ingleses, en lo siguiente: en Inglaterra, sube al Gobierno el partido que tiene mayoría; de manera, que cuando sube el partido conservador, es porque el pueblo, por medio de sus representantes en el Parlamento, así lo dispone, y sucede caso análogo cuando sube el partido liberal; pero en España, no se sabe por qué se an los conservadores ni por qué vuelven los liberales, o viceversa, pues, resulta que ellos tienen siempre mayoría en el Parlamento y parecen tenerla en la nación.

El partido conservador tiene mayoría en el Parlamento actual, un buen día presenta su renuncia se va; viene entonces el liberal. Dicen allá que es porque ha perdido la confianza de la *Corona*, y o porque ha perdido la confianza del país. En Inglaterra, no se va un partido porque ha perdido la



confianza de la *Corona*, sino cuando ha perdido la confianza del país.

Lo que sucede con los partidos políticos españoles, parece explicarse en la siguiente forma: se mantienen en el Poder, mientras disponen de medios para satisfacer las exigencias de una cantidad de gente, que tiene por costumbre estar siempre pidiendo a los Gobiernos españoles—como suele sucederles a los Gobiernos sudamericanos—; pero llega un momento en que se agotan, porque ya están muy gastados, y, con el objeto de evitar todas las críticas que surgen a consecuencia de los descontentos, se van, dejando que suban los otros por un tiempo, hasta que ellos se encuentren en una situación parecida, y así se turnan simulando que hay una oposición. Si el Gabinete es, por ejemplo, liberal, se encuentra con una Cámara conservadora en sus dos terceras partes. ¿Qué hace entonces el Gabinete nuevo de España? Disuelve las Cortes—como dicen allá—, para que se practiquen nuevas elecciones. Y es tan maravilloso el procedimiento eleccionario en ese país, que siempre se da el caso de que la nueva Cámara venga con la opinión del Ministerio que ha presidido las elecciones; de tal manera, que cuando es el partido liberal el que las ha presidido, obtiene la mayoría, y un fenómeno análogo ocurre cuando el Gabinete es conservador. Mas como hubiera sido una vergüenza que la unanimidad de la Cámara fuera del mismo color que el Gabinete, y siendo también necesario, para que haya esta simulación de los partidos, que existan opositores, el mismo Gobierno se encarga de dejar triunfar a la oposición



en tales o cuales provincias, y de antemano se dispone, por ejemplo, que los liberales triunfarán en Galicia y Andalucía, los republicanos en Barcelona, Valencia y Madrid. De este modo prepara el Gabinete la oposición que va a tener, en la proporción que mejor le parece. Por último, como una gran reforma, para no cargar tal vez mucho de trabajo al ministro de la Gobernación —como ellos llaman al ministro del Interior—, se ha adoptado el procedimiento electoral llamado de «la lista incompleta», por el cual las cosas están ya mecánicamente organizadas en forma tal, que el Gobierno tiene dos tercios de votos en las Cámaras.

La lista incompleta española—y de ella hemos adoptado nosotros un sistema que también llamamos así—, está hecha de manera que en los distritos donde se eligen mas de dos diputados, el votante no tiene derecho de votar sino por una parte de ellos, así, por ejemplo: si se eligen tres diputados, vota por dos; si se eligen cinco, vota por tres, etc. Todo está combinado de manera que en total la mayoría tiene que quedar representada por dos tercios y la minoría por uno.

La presión del Gobierno se hace sentir de una manera efectiva, cuando el Parlamento se remueva; porque a los gobernadores, en un país unitario como España, los nombra el Gobierno central, y cuando llega el momento de las elecciones, el nuevo Gabinete sabe cuáles son los que debe conservar para realizar sus fines y cuáles no: de acuerdo con esto hace los nombramientos. Los gobernadores, a su vez, nombran los empleados inferiores de Policía y ciertos alcaldes, que son los



llamados a desarrollar esta influencia gubernativa. Surge, pues, la Cámara nueva, con la correspondiente minoría, y vienen entonces los grandes debates, porque eso sí, no hay ningún país, por grande que sea, que gane a España en largos debates.

El idioma castellano se presta para la elocuencia, y el carácter nuestro — porque también somos españoles de raza —, se presta, igualmente, para hacer cuestiones largas sobre temas cortos, olvidando los asuntos importantes y dejándolos para el futuro. El resultado es, que en España, el turno de partidos ya empieza a cansar a elementos que no aprovechan de él, y se va formando una oposición, más seria que la liberal o conservadora. Esa oposición la encarna principalmente el partido republicano, que está dividido en fracciones: reformistas, radicales, federales, unitarios, etc. En realidad, hay infinidad de personas que aprecian las cosas de modo semejante al partido republicano, lo que hace posible que a la larga concluyan por traer alguna transformación (1).

Si dejamos a España y volvemos a América, cruzando los Andes, encontramos en Chile un régimen de partidos bastante semejante a este que acabamos de describir en las naciones continentales de Europa. Tres, cuatro o cinco partidos, que tienen representantes en el Parlamento, están constantemente coaligándose los unos contra los otros; primero, en virtud de que hay una relativa

(1) Estas apreciaciones fueron hechas en 1915, mucho antes del pronunciamiento de septiembre de 1923, que disolvió las Cortes y estableció la dictadura militar.



libertad electoral, porque el presidente tiene en Chile poco poder político, desde el año 1890 en que tuvo lugar la caída de Balmaceda, y en segundo término, porque aquel país es más oligárquico que la República Argentina, es decir, hay una clase gobernante más pequeña, pero más poderosa que la nuestra. Se guardan mayor respeto, por consiguiente, los miembros de las clases gobernantes, cuando están discutiendo sus opiniones. Los que pertenecen a los mismos grupos sociales difícilmente se tiran con munición muy gruesa. Hay, como es de imaginarse, la posibilidad de que Fulano de Tal reconozca que Mengano de Cuál tiene más elementos en un distrito y no lo hostilice, dejándolo triunfar. En esta forma, se componen las Cámaras con distintos partidos, ninguno de los cuales tiene mayoría, lo que da como resultado que éstos sientan la necesidad de coaligarse. Así, vemos a veces en Chile una alianza liberal, en que entran el partido liberal, un grupo llamado balmacedista, el partido liberal democrático y otro grupo de gente más o menos liberal; otras veces encontramos una coalición conservadora-balmacedista, en la que el partido conservador se coaliga con esta masa liberal, llamada balmacedista. Estas coaliciones manejan, generalmente, durante cierto tiempo, la mayoría de la Cámara, hasta que un buen día rompen por cualquier causa, desaparece la mayoría y hay que buscar otra coalición. Los ministros, en Chile, responden a la mayoría coaligada del Parlamento, como en Francia e Italia (1).

(1) Esto fue dicho en 1915, cuando aún no se preveía el movimiento



No hay posibilidad de que las instituciones representativas se realicen de otra manera, y ningún país del mundo existe donde los partidos no deseen manejar y aprovechar los resortes que tienen en su mano. Por consiguiente, cuando las Constituciones hablan de atender tales o cuales intereses nacionales, no puede esperarse que esos intereses sean atendidos de un modo imparcial: por el contrario, tiene que suponerse siempre que lo sean de un modo parcial, es decir, con el criterio de algún partido político o de un grupo político simplemente, que tenga en un momento dado la dirección del Gobierno.

La organización de los partidos puede afectar al interés general del país, o a la masa de ciudadanos que los componen. Así planteada la cuestión, puede ser encarada bajo dos puntos de vista: cuando se la encara del primero de éstos, o sea del punto de vista del interés general, parece que la legislación debiera tener derecho de intervenir en ellos, puesto que siempre que hay un interés general de por medio los Poderes públicos intervienen; cuando los intereses comprometidos son únicamente los de los miembros del partido, parece que el Estado no tiene este derecho de intromisión, pues que son los miembros de estas agrupaciones los que deben ocuparse de que los compañeros no les traben su libertad ni sofoquen sus opiniones, procurando que las convenciones se formen libremente y que no surjan caudillejos ni caciques dentro del partido.

militar en septiembre de 1924, que disolvió las Cámaras y decidió cambiar la Constitución que regía desde 1851.



Esta materia es asunto nuevo en el Derecho Constitucional contemporáneo, y los primeros que han emprendido la tarea de tratarlo en forma legislativa son los norteamericanos. Ellos, que son también los primeros que han organizado internamente los partidos, tratan de hacerlo ahora del punto de vista externo.

Nosotros, los argentinos—y en eso tengo yo una pequeña parte—, hace algunos años emprendimos la organización nacional de los partidos políticos tal como existía en los Estados Unidos antes de 1890. Esa organización interna norteamericana consistía en lo siguiente: los miembros del partido político, republicano o democrático residentes en una localidad, se reunía en ella para ocuparse de los asuntos puramente locales o municipales; con ese objeto, nombraba un Comité y designaba una Convención local. La Convención se ocupaba de levantar candidaturas, y el Comité de llevar a efecto los trabajos electorales. Es decir, el partido comenzaba por establecer dos clases de autoridades: las electoras, que designan los candidatos, y las ejecutivas, que hacen cumplir las resoluciones de los partidos en los actos electorales. Había, también, Comité y Convención de distrito o condado; venían después, los Comités y Convenciones de Estado, y por arriba de éstos, aún, se hallaban el Comité y la Convención nacional.

Estas Convenciones nacionales de partido son conocidas por los europeos, porque la misión de ellas consiste en designar al presidente de la República, cuyo nombre tiene una resonancia



universal. Esas Convenciones, compuestas de seiscientos, setecientos u ochocientos miembros, designan el candidato, muchas veces después de grandes discusiones e infinitas votaciones, y dejan en seguida el Poder al Comité nacional, que es la autoridad ejecutiva que se ocupa de todos los trabajos necesarios para llevar a efecto las resoluciones de la Convención.

Esa organización, que está descrita admirablemente en la obra de James Brice, titulada *The American Commonwealth*, fué conocida por nosotros, mediante ese libro, allá por el año 1889 o 1890, cuando vino la primera edición; y, entonces, siendo yo poseedor de uno de los ejemplares que llegaron a Buenos Aires, y el doctor Virgilio Tedín, que era juez federal de la capital, poseedor de otro, tuvimos ocasión de conversar sobre esto y nos pusimos de acuerdo para procurar que en el partido llamado entonces la unión cívica, que se había formado para resistir el régimen que presidía el doctor Juárez Celman, se adoptase la forma de organización norteamericana. Se hizo con bastante éxito el trabajo, y se adoptó el procedimiento de dictar una carta orgánica para el partido. Después vino el fraccionamiento de la unión cívica: una parte tomó el nombre de unión cívica nacional y otra de unión cívica radical; y más o menos en teoría se conserva esa organización.

Pero desde 1890 a la fecha, en lo que respecta a estos asuntos, se ha hecho mucho de nuevo en los Estados Unidos. El sistema de los Comités y de las Convenciones ha resultado insuficiente para responder a las tendencias de la moral políti-



ca contemporánea. Se ha sentido, entonces, la necesidad de que intervenga la ley, para reglamentar las reuniones de las Convenciones, de los Comités y para fijar el tiempo que éstos han de durar, a fin de que no se perpetúen antidemocráticamente. Y algunos de los Estados han reglamentado la organización local de los partidos políticos, considerándolos como instituciones públicas, así como en el Derecho Comercial o en el Derecho Civil, las asociaciones, cuando tienen fines públicos, son reglamentadas por la ley para proteger el interés general que esas instituciones desean servir, y subsidiariamente para garantizar la independencia y libertad de cada uno de los miembros de la asociación.

El concepto del partido político que revelan las últimas leyes norteamericanas, coincide con el que hemos formulado en nuestra explicación: *El partido político, es un tipo más perfecto, debe ser órgano de la opinión pública, y los miembros que la componen deben tener conciencia de que desempeñan una función de tal naturaleza.* Cuando esa conciencia no existe, el partido no merece ese nombre, y se convierte, por lo general, en una facción o banda.

Entre la facción o la banda, que es el grado inferior, y el partido perfecto, hay infinidad de gradaciones. En todas las cosas humanas hay clases bajas y altas, y entre ellas, a su vez, hay múltiples matices, que muchas veces impiden decir, cuando se estudia, que se trata de tal clase o de tal tipo. Debe además tenerse en cuenta, que, en el progreso de las sociedades, los tipos de organi-



zación se van mejorando gradualmente, y lo mismo debe pasarles a los partidos políticos que a las otras instituciones sociales.

La perfección de los partidos políticos no ha de buscarse en la antigüedad, sino en la época contemporánea y en la futura. Se vincula también con el desenvolvimiento de estos partidos, el cambio de formas de Gobierno que se ha efectuado durante el siglo xix en gran parte de los Estados europeos y americanos. El régimen representativo se ha extendido en el continente europeo durante el siglo anterior, por imitación del régimen inglés y bajo la influencia moral de la Revolución francesa; y este régimen representativo requiere, forzosamente, la intervención de las agrupaciones políticas que hemos denominado partidos.

En la América de origen español, todas las Repúblicas formadas de 1810 en adelante, han debido adoptar procedimientos análogos para poder hacer funcionar un sistema representativo; y estos procedimientos son los que he examinado, por lo que hace a la República Argentina, de un modo, que aunque sumario, me parece bastante claro.

No hemos alcanzado nosotros, todavía, la perfección que en esta materia tienen ya, Inglaterra en Europa, o los Estados Unidos en América; pero vamos, naturalmente, marchando en ese sentido. No es posible esperar que de la noche a la mañana surjan partidos con todas las condiciones necesarias para actuar en una democracia, ni todas agrupaciones indispensables que la opinión pública requiere para que le sirvan de órgano adecuado. No obstante, con arreglo a las necesidades de



los tiempos presentes, y a la corriente de las nuevas ideas en el país, se van formando partidos que acabarán por tener la fisonomía constitucional necesaria, sea que ellos adopten programas eminentemente políticos, sea que adopten programas económicos o de orden social. Con tal de que estos programas se refieran a asuntos de interés general para el país y sean sostenidos con sinceridad por la masa de los partidos, las necesidades de la democracia estarán satisfechas, y solamente faltará aún el ejercicio de esos partidos en la vida pública, para que su organización se consolide y presten realmente los servicios que el país debe esperar de ellos.

El estudio de los partidos políticos es inseparable de otra institución que hemos de estudiar más tarde en detalle, pero que por ahora es menester presentar en alguna forma: esa institución es la de los Ministerios. En los países representativos europeos, empezando por Inglaterra, los partidos políticos son órganos de la opinión pública, y sus miembros que llegan a ocupar en el Gobierno los Ministerios, sirven a su vez de órganos de esa opinión, manteniéndose en el Gobierno mientras la opinión les acompaña y su partido está satisfecho de su conducta, y retirándose cuando les falta uno u otro de esos requisitos.

Esta institución de los Ministerios es completamente moderna. En épocas anteriores al siglo XIX hemos tenido funcionarios que hacían las veces de los ministros actuales, pero propiamente no eran sino formas rudimentarias con relación a las de hoy en día. Antes, los ministros eran más bien



auxiliares de los jefes de Estado; ahora, los ministros — me refiero al Derecho Constitucional en general, especialmente al derecho parlamentario inglés —, son más bien auxiliares de la opinión pública, porque el cetro ha pasado de las manos de los reyes a las del pueblo. Y este tránsito, se ha hecho evolutivamente, con más o menos rapidez y seguridad, en cada uno de los países que se considera.

Acaba de ocurrir en Europa, por ejemplo (1), un caso singular, que como se relaciona con la cuestión que estamos tratando, no debo dejarlo pasar en silencio.

En Portugal ha estallado el otro día una revolución. Este movimiento subversivo tenía por objeto imprimir al Gobierno rumbos diferentes de los que llevaba. Una gran parte de los republicanos portugueses se hallaban descontentos con la orientación que se seguía actualmente, creyendo que se conducía de nuevo al país hacia la monarquía. Y bien, esta revolución, muy fuerte — como que contaba con la marina y con el ejército —, se ha contentado con un cambio de Ministerio. El presidente de la República continúa en su cargo: la revolución no lo ha derribado; lo único que le ha exigido es que cambie el Ministerio; que salgan los ministros sospechados de monárquicos encubiertos, y que entren ministros francamente republicanos. Prueba de que en Portugal los ministros sirven de órgano de la opinión pública y que son el conducto por el

(1) En 1915, mientras el autor dictaba el curso universitario reproducido en este libro.



ual ésta interviene en el manejo de los asuntos gubernamentales.

En Italia, la opinión pública está agitadísima con motivo de la guerra europea. Se discute si ha de intervenir o no en el conflicto armado que desanra la mayor parte de los países europeos. Se han manifestado, recientemente, opiniones en favor y en contra, pero llega un momento en que la opinión nacional, con toda urgencia, tiene que decidir la cuestión en un sentido o en otro. El Ministerio residido por el señor Salandra, presenta su dimisión, porque encuentra incertidumbres en la atmósfera que no le permiten asegurar que sea el órgano de la opinión italiana en un momento tan solemne como el que se atraviesa; y el pueblo italiano, sin regar al empleo de la fuerza armada, restablece al Ministerio y coloca otra vez al lado del rey y como órgano de la opinión pública, a los ministros sabientes, que dudaban si eran o no, realmente, representantes de la voluntad popular. Si en lugar de volver Salandra al Gabinete hubieran regresado Giolitti y sus amigos, eso hubiera significado que la opinión pública estaba orientada en otro sentido, y deseaba que Italia asumiera una actitud indiferente en el conflicto europeo.

En el caso de Portugal, se trata de una República cuyo jefe de Estado, el presidente, no necesita abandonar su cargo; tiene suficiente con cambiar su Ministerio. En este otro, de una monarquía, cuyo rey no necesita abandonar el Trono, sino que le basta con mantener su Ministerio, como le hubiera bastado con que no continuara si esa hubiera sido la exigencia general.



Hay otro hecho ocurrido en estos últimos días, que corrobora que el Ministerio es la institución contemporánea que sirve más prácticamente para que la opinión pública pueda gobernar. Los diarios de esta mañana nos anuncian la posibilidad de un cambio ministerial en Inglaterra, destinado a hacer intervenir de un modo más efectivo la totalidad de los partidos políticos, en los asuntos internacionales, que constituyen en estos momentos la preocupación casi única del pueblo inglés.

Una lección surge de estos ejemplos, y es que estas instituciones ministeriales sirven de vehículo a la opinión, permitiendo que los Poderes ejecutivos tengan estabilidad y puedan resistir las iras populares, que en esta forma se descargan, por lo general, contra los ministros.

Entre nosotros, las cosas pasan de un modo más primitivo, pues no están todavía nuestras instituciones en un grado tan avanzado de perfeccionamiento; sin embargo, hay ejemplos repetidos de que los ministros han representado en el Poder ejecutivo—tanto de la nación como de las provincias, pero, especialmente, de la primera—, las tendencias de los partidos políticos, y que han servido para calmar exigencias en ocasiones en que éstos tendían a la revolución, o para orientar las cosas en un sentido propicio al orden y a la tranquilidad en general.

Durante la presidencia del doctor Nicolás Avellaneda, las conspiraciones se sucedían una tras otra, y el modo como fueron calmadas o evitadas en varias ocasiones, consistió en llevar al Ministerio miembros del partido opositor.



La entrada en el Ministerio de dos personas pertenecientes al partido que presidía el general Mitre, evitó hechos que hubieran podido poner en peligro la paz pública y aún la permanencia del doctor Avellaneda en el Poder.

En la época de la presidencia del doctor Luis Sáenz Peña, se realizaron cambios de ministros que respondían a las tendencias de los distintos partidos que presionaban sobre el Poder ejecutivo. Tuvimos, por ejemplo, el Ministerio presidido por el doctor Aristóbulo del Valle, que adoptó una política destinada a concluir con los Gobiernos de provincia retardatarios e impopulares, sustituyéndolos por otros más liberales, y después de ese Ministerio vino otro, presidido por el doctor Manuel Quintana, que adoptó una política inversa: la de evitar que el partido que deseaba el cambio de las autoridades provinciales tuviera éxito en ninguna parte. El presidente no había cambiado; era el mismo siempre, con la única diferencia que, con un Ministerio, gobernaba en sentido radical y, con el otro, en sentido conservador.

Los que no tienen todavía bastante experiencia en la vida pública, se preguntarán: pero ¿qué pueden hacer los partidos, llegados al Gobierno, que no sea indiferente a la Constitución? Si los partidos cumplen con la Constitución, ¿qué importa que se llamen A, B o C? Creo que ya he anunciado antes la contestación. Los partidos políticos, aun cuando respeten fielmente la Constitución, no siempre la entienden del mismo modo. Hay muchas cláusulas constitucionales que se prestan a diversas interpretaciones; por ejemplo: en los Es-



tados Unidos, con la misma Constitución, ha habido un partido que la entendía en un sentido centralista, en el sentido de dar mayor número de atribuciones al Gobierno nacional, en tanto que otro la entendía de un modo más provincialista—como diríamos nosotros—, a fin de dar a los Estados particulares mayor autoridad efectiva en el manejo de la cosa pública.

Aun cuando esta interpretación general de las cláusulas constitucionales no dividiera en esa forma a los partidos, haciéndolos a unos centralistas y a los otros particularistas, se fraccionarían lo mismo, porque uno de ellos puede creer que tales o cuales atribuciones deben ser ejercitadas con preferencia y otro todo lo contrario. Por ejemplo: puede haber un partido que quiera que se legisle sobre asuntos económicos y otro que prefiera legislar sobre asuntos internacionales, de Justicia o de Instrucción pública. De todo esto se deduce que el modo de dividirse los partidos, aunque respeten las Constituciones, es múltiple.

Otra de las causas frecuentes de división de los grupos políticos, es que unos toman la cosa pública un poco más como cosa privada que otros. Se atribuye a uno de los ex ministros italianos el ser en aquel país lo que han sido entre nosotros los jefes del partido nacional. Se cree que ese político carece de escrúpulos y que para él todos los medios son buenos, con tal de apoderarse del Gobierno. El partido presidido por él ha logrado obtener la mayoría de la Cámara de Diputados, aun en la actualidad. La reunión del jueves, mañana, demostrará si esa mayoría se conserva o si los sucesos



tan solemnes, que pesan en estos momentos sobre el espíritu italiano, la han hecho desaparecer.

Los Ministerios no son, en los Gobiernos parlamentarios, simples secretarías destinadas a hacer cumplir las órdenes del jefe del ejecutivo, sino reparticiones o departamentos de cierta autonomía. El ministro de un país parlamentario dirige, efectivamente, con su criterio la tarea a su cargo; y todos los ministros en conjunto, cuando pertenecen a un mismo partido, armonizan su acción para encaminar al Gobierno en el sentido que todos ellos desean. No se reduce el cambio de ministros a significar que el despacho administrativo estará más o menos ligero o se hará con menor o mayor corrección. No; siempre el cambio de Ministerio influye sobre la política del país, sea que se trate de una influencia que produzca efectos bruscos o profundos, sea que se trate de una influencia de efectos moderados.

Entre nosotros está todavía un poco confuso el concepto de la función de los ministros. No hay conciencia pública, clara, del papel que deben desempeñar estos funcionarios. Resulta, así, que cuando un ministro concibe verdaderamente su papel en el Gobierno, y quiere desempeñar sus funciones concientemente, no encuentra apoyo en la opinión pública, pues si bien hay grupos que lo acompañan en su gestión, hay otros que no comprenden como él la función ministerial; y sucede a menudo, que los mismos que lo han aplaudido al iniciarse en su cargo, son los primeros que equivocan el significado de la acción que debe desarrollarse en un Ministerio, y piden cosas que el minis-



tro no puede conceder. No ocurre eso ni en Inglaterra, ni en Francia; ni en Italia, ni en Bélgica, ni en Alemania. En esos países se sabe a la perfección, por la mayoría de la gente consciente que interviene en la cosa pública, cuál es la función del ministro. En unos se tendrá una concepción más amplia que en los otros de lo que son los ministros; pero en todos ellos se les atribuye una acción efectiva, indispensable, para que el mecanismo gubernativo pueda funcionar debidamente.

Entre nosotros, cuando un partido político ha logrado llevar al Ministerio uno de sus hombres, hay siempre la tendencia a creer que por este hecho ha quedado subordinado al jefe de Estado, y que existe una *capitis diminutio*—como dirían los romanos—en el partido que acepta el Ministerio. Creen que eso significa ponerse al servicio de la política personal del jefe del Gobierno. En Inglaterra no se entiende así: allí se cree que ese partido se pone a la cabeza de la dirección gubernativa.

El error proviene de que el pueblo está retardado en el movimiento evolutivo, y sus ideas, por lo general, en lo que a este punto se refiere, están como antes de la Constitución. Se sigue siempre creyendo que debe haber, si no un rey, porque lo hemos decapitado constitucionalmente en 1810, por lo menos un jefe supremo cuya voluntad debe primar sobre la de todos los demás. Se está siempre creyendo que un jefe debe *mandar*, no *gobernar*. Cuando la evolución se cumpla, entonces se verá que los jefes de Estado deben contentarse



con tener la vigilancia suprema del mecanismo gubernativo, dejando a los partidos que se ocupen, por el órgano de sus representantes, de gobernar, sirviendo de eco a la opinión pública.

No es el mando, que consiste simplemente en dar órdenes buenas o malas o en subordinar voluntades a la propia, sino autoridades que dirijan o gobiernen de una manera imparcial, lo que interesa al pueblo tanto en una Monarquía como en una República. Pero nosotros estamos todavía—vuelvo a decirlo—un poco en la época colonial en cuanto al carácter de nuestros presidentes y gobernadores. Por excepción, encontramos uno de estos funcionarios que no desee ser un *mandón*. Todos tienden a ser el gobernador o el virrey español de la época colonial, que tenía poderes omnímodos y que supeditaba a su opinión personal la de sus gobernados.

El Gobierno personal es la antítesis del Gobierno popular o democrático. Ese Gobierno personal ha desaparecido virtualmente en Inglaterra, donde el rey no hace pesar absolutamente su opinión individual; en Francia, donde tampoco el presidente hace pesar la suya, y tiende a desaparecer en todas partes del mundo, para ser sustituido por el Gobierno impersonal, que solamente se ocupa de hacer efectiva la opinión pública del país con más o menos exactitud, según que sea mejor o peor interpretada.

Hace ya muchos años, en 1896, encontrándome yo en el Senado de la provincia de Buenos Aires, sostuve esta misma tesis; y causó un gran males-



tar y un gran enojo en las esferas gubernativas que yo hubiera calificado de *personal* al Gobierno de entonces. En el Derecho Constitucional, la expresión «Gobierno personal» es técnica, y sirve para designar el Gobierno que se maneja con la opinión personal de su jefe; pero no siempre esa clasificación es conocida por los hombres que ocupan puestos en nuestro país, porque no todos tienen ni la obligación ni el tiempo necesario para hacer lecturas sobre esta materia. Entonces se creyó que lo que el senador hacía era un cargo ofensivo, cuando solamente pretendía clasificar un Gobierno, dentro del Derecho Constitucional, al colocarlo, como desgraciadamente hay que hacer con la mayoría de los Gobiernos argentinos, en un tipo inferior.

Esta personalización del Gobierno, puede tener lugar también dentro de los partidos políticos que, olvidando su verdadera naturaleza, pueden encontrarse supeditados al régimen personal. Cuando un partido político se basa, simplemente, en las simpatías personales hacia un determinado ciudadano, este partido no es propiamente tal, sino tan sólo una facción; y no puede servir para establecer en el país un régimen impersonal y realmente democrático.

Han sido, precisamente, esos partidos, los que han trabado el desenvolvimiento de las instituciones republicanas en nuestro país. Son ellos los que, haciendo turnar las personas, han evitado que se alternaran realmente las opiniones. Permaneciendo en el Gobierno, han evitado que el pue-

blo llegara hasta él; y la República Argentina ha sido, durante mucho tiempo, más una República de nombre que de hecho.

Se trata ahora, desde 1910, ya en el segundo siglo de nuestra existencia independiente, de convertirla en una República de verdad.







El plan de la Constitución argentina es tratar en primer término lo que se refiere a las garantías individuales y a los derechos civiles y políticos de los habitantes del país, para entrar después a considerar y distribuir las autoridades, a las que consagra dos títulos: uno para las federales y otro para las provinciales.

Este método de legislar en materia constitucional, no ha sido seguido por todas las Constituciones escritas. Hay algunas que entran, desde luego, a considerar las autoridades—como la Constitución de los Estados Unidos—, y sólo después de esto, por vía de limitación de las facultades conferidas al Gobierno, tratan de los derechos individuales; otras, han adoptado el sistema de no decir nada sobre los derechos individuales. Por ejemplo: en Francia, las leyes constitucionales de 1875 se refieren tan sólo a la organización de los Poderes públicos, no hablando, absolutamente, de los derechos individuales. Allí se atienen a los principios proclamados por la Revolución de 1789, y, como el régimen adoptado es republicano, se supone que



no hay necesidad de hacer declaraciones al respecto.

Hay evidente conveniencia, me parece, en que la declaración de los derechos se haga en el Cuerpo de la Constitución, de manera que quede patente que forma un todo armónico, para la marcha de las instituciones, con las cláusulas relativas a la organización de los Poderes.

Es, además, en los tiempos actuales, una verdad inconcusa que los derechos individuales, y especialmente los derechos civiles, son lo principal; lo que interesa más a la sociedad en conjunto y a los individuos de la misma en particular es asegurar la vida y la propiedad individual; asegurar las relaciones que cada individuo mantiene con los miembros de su familia o de su propio distrito, provincia o nación, y aún con el resto de sus semejantes. Que la autoridad encargada de ello se llame emperador, rey, presidente, gobernador o alcalde, con Congreso, Parlamento, «Duma» u otra clase de Asambleas, todo eso resulta secundario; lo esencial es poder vivir; poder desarrollar las actividades propias y estar en contacto con el resto de los hombres, realizando los fines de la vida, tanto en la localidad como en el resto de los puntos a los cuales pueda trasladarse.

En la civilización contemporánea, se nota un nivel casi uniforme en los derechos individuales; de suerte, que una persona que sale a viajar por los demás países llamados civilizados, se encuentra cómodo en todas partes, goza más o menos de las mismas libertades y no sufre las agresiones que en épocas remotas o en los países bárbaros y salvajes



son frecuentes contra la libertad de locomoción, contra la propiedad y aun contra la integridad personal.

Un Gobierno es tanto mejor, cuanto más protege y asegura esas libertades y esos derechos individuales. No siempre han entendido esto así, en algunos países, los partidos militantes; más de una vez se ha trabado una lucha tenaz y aun sangrienta, por simples formas externas que no deberían alterar, en realidad, la paz de la vida de un pueblo. Discutir sobre si ha de ser monárquico o republicano un país, antes de haber llegado a tener un cierto grado de desarrollo y de haber asegurado la libertad individual, es una cosa que puede calificarse de lírica y relegarse a las academias. Una discusión sobre forma de Gobierno tiene que partir de esta base: que el país está más arriba de las formas de Gobierno; que el país son los derechos individuales, y son todas las instituciones sociales que es menester proteger y conservar. De manera, que si la felicidad del mayor número, no se tiene en cuenta al adoptar una forma de Gobierno, esta se halla destinada a desaparecer.

En la evolución de las sociedades se van encontrando naturalmente instrumentos para realizar los fines humanos; y esos instrumentos, poco a poco, se van perfeccionando. La forma de Gobierno republicana que nosotros hemos adoptado, parece ser, en la evolución de las sociedades contemporáneas, más adecuada que la monárquica para realizar esos anhelos de felicidad general y de bienestar común, que está llamado a realizar el Go-



bierno. Y es, por esta razón, precisamente, que se la defiende donde se ha alcanzado.

La forma monárquica, cuando ella, como en Inglaterra, por ejemplo, asegura las libertades generales al mismo tiempo que las individuales, no es de ninguna manera un absurdo, como algunos pueden haber creído. Su adopción corresponde a un estado especial del espíritu del pueblo que la mantiene, y que requiere la institución de una autoridad superior a los partidos militantes, para que el orden esté mejor asegurado. En los países donde no existe esa necesidad de venerar a una persona superior, que sienten ciertos pueblos europeos monárquicos, es incomprensible esta forma de Gobierno; pero en los que tienen ese sentimiento de veneración, es explicable la presencia de un monarca, que por sí sólo, atrae la atención de todo el mundo y el respeto de la gente, hallándose por esta razón, en mejores condiciones para conservar el orden y la marcha regular del Estado, que cualquier otro ciudadano.

En la República Argentina, no hemos tenido ese sentimiento monárquico, y, por consiguiente, la evolución se ha hecho hacia la forma republicana, no habiendo síntoma ninguno que pueda inducirnos al deseo de contrariar esa evolución. Por el contrario, todos debemos tender con nuestro esfuerzo a que la forma republicana, tal como la establece nuestra Constitución, se purifique y consolide en nuestro país. Esta forma la define el artículo 1.º de la Constitución, cuando dice: «*La nación argentina adopta para su Gobierno, la forma representativa republicana federal, según*



la establece la presente Constitución». Este inciso final, «...según la establece la presente Constitución», viene a apartar del espíritu la idea de que exista una forma representativa republicana federal, ya hecha—como los trajes que venden ciertas roperías—, para que pueda ser adquirida por cualquier pueblo que la necesite.

No; las formas del Gobierno, sean o no republicanas, dependen de la naturaleza del pueblo que las practique; y, la adoptada en nuestra nación, está intimamente vinculada con la evolución del pueblo argentino. De tal suerte, que el Congreso del año 1853, no ha hecho sino copiar lo que ya estaba en el ambiente, y su más honrosa tarea ha sido, la de ser redactor sincero que no ha puesto nada de su invención, sino lo que los hechos estaban indicando.

Entonces, no es, pues, una forma representativa republicana federal, tomada de tal o cual autor europeo o norteamericano, la que hemos adoptado, sino que esta forma argentina necesariamente debe diferir de las adoptadas en otros países. Difiere, ante todo, en la distribución de autoridades hecha entre los Poderes centrales y los Poderes locales. Es federal, pero no con el mismo alcance que lo es la nación norteamericana, ni del mismo modo que la nación suiza, ni con el mismo carácter que el Imperio Alemán, ni de la misma manera que el Canadá, ni siquiera como lo es Australia—y he nombrado todos los países verdaderamente federales existentes fuera de Sudamérica—. El Brasil, que es también un país federal, se parece más a nosotros, que a algunos de los países que



acabo de mencionar, pero tampoco es idéntico en el modo como distribuye la autoridad.

La división de la masa total de poderes que un país cualquiera deposita en el Estado, puede ser efectuada de muchos modos: puede darse mayor cantidad de poderes al Gobierno central y menos a los regionales o locales, puede aumentarse la autoridad de los Gobiernos locales y disminuirse la del central, como puede variarse el número y la naturaleza de las materias de que el Gobierno se ocupa.

En la República Argentina, el Gobierno central tiene mayores atribuciones que en los Estados Unidos, y basta esta sola diferencia, para que se vea cómo incurren en error los que creen, a propósito de cualquier cuestión constitucional argentina, que es menester resolverla de acuerdo con los tratadistas de aquel gran país.

Nosotros hemos de ir señalando poco a poco algunas de esas diferencias. Por ahora, vamos a comenzar buscando cuáles son los puntos de semejanza que debemos encontrar, dada la naturaleza de la sociedad y del Gobierno, en casi todos los países federativos.

La necesidad más esencial para un país o para una sociedad, es la defensa común contra el enemigo exterior. Si no se defiende la sociedad, cualquiera que sea el título que lleve—nación, estado, tribu u horda—contra el que la ataca, su existencia es cuestión de poco tiempo, y acaba por desaparecer como entidad. Ahora bien; esa defensa contra el enemigo exterior, ¿quién puede hacerla con más eficacia? ¿El Poder central que reúne to-



das las fuerzas del país bajo una sola dirección, o cada uno de los Poderes locales independientes? Es evidente, que el Poder central. La Historia está confirmando en todos los casos, que esa defensa contra el enemigo exterior, asumida por un Poder central, es, en definitiva, la que constituye la nación. Lo hemos visto cuando hablamos de la formación de la República Argentina. Es el interés de separarnos de España, en los primeros tiempos, lo que da origen a la formación del cuerpo argentino, tal como existe ahora, más o menos; después, la necesidad de defendernos contra otros peligros externos, da también lugar a serias modificaciones territoriales. Por ejemplo: cuando tuvimos la guerra con el Brasil, fué necesario prescindir de la Banda Oriental del Uruguay, y transigir con los brasileños, dejando esta provincia como República independiente. Véase, pues, cómo en la formación territorial argentina, aun después de la lucha con España, ha entrado la necesidad de la defensa exterior.

Este manejo de las Relaciones Exteriores, que no solamente comprende el período militar de la defensa activa, sino también el período diplomático de la defensa pasiva, se confiere en todas partes al Gobierno central, y así ocurre en los Estados Unidos, en el Brasil, en Alemania, en Suiza, en el Canadá, en Australia y en la República Argentina.

Como es natural, la defensa activa y pasiva de los intereses generales de la nación, en sus Relaciones con el Exterior, requiere infinidad de auxiliares. Necesita un ejército de tierra y otro de mar, y equipos para esos ejércitos, y, por consiguiente,



es menester contar con recursos para costearlos, lo mismo que a todo ese numeroso personal que implican las Relaciones con el Exterior—ministros diplomáticos, cónsules y demás agentes—, que es necesario tener y pagar.

No podría existir un Gobierno central, encargado de las Relaciones Exteriores, con el derecho de manejar un Ejército y una Armada y sin tener recursos pecunarios suficientes para mantener sus funcionarios, sus agentes y ejércitos.

Todo eso es por su naturaleza necesario, y cometería un verdadero absurdo el legislador constituyente que pretendiera la existencia de un Gobierno nacional sin esas facultades. Una nación, sobre todo en la actualidad, no puede vivir sin tener relaciones comerciales con el resto del mundo. Necesita llevar sus productos y traer otros. Cuando se la incomunica con el resto del Universo, privándola de su comercio, esa nación está en peligro de muerte. Pero ¿quién cuida de la vida e independencia de la nación entera? ¿Puede cuidar mejor el Gobierno central o los Gobiernos locales? Es evidente que el Gobierno central. Luego, pues, la Legislación y el manejo de las relaciones comerciales con el Exterior, deben, necesariamente, estar en poder del Gobierno central; y así pasa en los Estados Unidos, en la República Argentina y en todos los demás países federativos que he mencionado antes.

Las costumbres comerciales tienden a uniformarse a medida que se hace más activo el intercambio, e interesa a las naciones no tener modos de contratar distintos ni maneras de pagar ni de



cobrar diferentes. Por otra parte, las costumbres internacionales requieren también que haya uniformidad en el régimen monetario. La moneda destinada a pagar lo que se compra o a servir de precio a lo que se vende, debe tener la mayor uniformidad, para facilitar las transacciones internacionales; y debe, por lo tanto, tener un valor garantizado por una autoridad respetable. Esa garantía no la puede dar para el Exterior, sino un Gobierno nacional. De ahí que lo que se refiere a la moneda sea del resorte del Gobierno central, en todos los países federativos.

Hay otras instituciones muy mezcladas con el comercio, que no se puede dejar tampoco a los Gobiernos locales. Entre esas está, por ejemplo, la de pesas y medidas. Un país en el cual cada uno de los Gobiernos locales tuviera el derecho de establecer una medida diferente para los líquidos y sólidos, o pesos distintos, perturbaría enormemente el comercio. He aquí, pues, por qué los países federativos encargan a su Gobierno central la materia de pesas y medidas.

Antes hemos tenido en la República Argentina una gran diversidad a este respecto. No era lo mismo medir un género en Buenos Aires que en Santiago del Estero o Tucumán: la vara era diferente; no era lo mismo tampoco medir un campo: la legua era distinta. Y se alteraba en ciertas circunstancias la medida de los campos, de acuerdo con necesidades que no tenían nada que ver con el comercio. Algunas veces se alteraron las medidas, achicándolas, al solo efecto de dejar un sobrante para el Gobierno, declarando, por ejemplo,



que las leguas de seis mil varas quedaban reemplazadas por leguas de cinco mil; la diferencia de mil, quedaba para el Fisco. A estos procedimientos recurrieron en ciertas ocasiones provincias del Interior, como la de Santiago del Estero, durante el Gobierno de Ibarra—según se dice.

Es claro, entonces, que hay que suprimir esta facultad de establecer pesas y medidas por las autoridades locales. Tan interesante es este asunto, que ya la humanidad ha tratado de ponerse de acuerdo para establecer un sistema uniforme en todo el mundo. El sistema *métrico decimal* ha sido adoptado por ley en distintos países y hay convenciones internacionales para mantener el metro como unidad y para que garantan los Gobiernos la exactitud de las medidas usadas. El comercio no hace sino ganar con esta uniformidad.

Otro punto muy vinculado con el comercio, es el de las bancarrotas o quiebras. Este modo de resolver situaciones pecuniarias difíciles, se ha generalizado de tal manera en el mundo, que el comerciante o no comerciante que tiene gran cantidad de negocios, y que afecta con ellos por consiguiente a muchas personas en el Interior y en el Exterior, encontrándose en situación difícil, ya sea por contrastes propios o ajenos, más o menos casuales o culpables, puede tener necesidad de recurrir a una liquidación rápida para aclarar el estado de sus negocios y poder en lo sucesivo emprender otros o los mismos, sobre una nueva base. La cesión de todos los bienes al conjunto de sus acreedores, es, por lo tanto, un hecho de innegable importancia en el comercio internacional; y,



aun cuando no lo fuera en el comercio exterior, lo sería en el comercio nacional. Nos es indiferente que quiebre una gran casa de comercio o una gran fábrica, cuando una u otra tienen relaciones en todo el país. Es, por esta razón, que las naciones federativas han sentido la necesidad de confiar la materia de bancarrotas al Gobierno central.

Estos puntos de semejanza no son los únicos, pero sí los principales. Hay ciertas materias, que aun cuando no de un modo esencial, afectan al interés común de los habitantes de una nación, como por ejemplo, lo que se refiere al progreso científico y a las invenciones. No es indiferente para ningún pueblo que se legisle este asunto de un modo o de otro. Si un inventor ha de tener necesidad de contemplar infinidad de leyes locales, antes de poner en explotación su invento, podría desanimarse ante estos inconvenientes y hacer perder a la humanidad beneficios muy importantes; pero si él sabe que hay una ley general que lo protege en todo el país, estará en una situación mucho más cómoda y más estimulado para proseguir sus ensayos. Edison, en los Estados Unidos, está protegido por la ley nacional sobre patentes de invención, y no tiene necesidad de preocuparse de lo que piensan los cuarenta y ocho Estados que constituyen la Unión, que podrían legislar de modo diferente sobre los inventos, estorbando la introducción de adelantos hechos fuera de la respectiva jurisdicción.

En la República Argentina se ha procedido lo mismo: la materia de patentes de invención corresponde al Gobierno nacional. *«Todo autor o*



inventor—dice la Constitución—es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerda la ley» (art. 17). En esta protección, además de los inventos, está incluida en nuestro país, como en los Estados Unidos, la propiedad intelectual o literaria. Todos los países tienden así a garantizar la propiedad intelectual, ya sea que consista en invenciones, en adelantos científicos o en una obra de cualquiera de los órdenes en que han dividido el arte los hombres.

Con este cúmulo de atribuciones centrales, debe haber muchos gastos que hacer, y, por consiguiente, hay que establecer impuestos y reglamentar la manera de percibirlos e invertirlos. Y he aquí entonces, cómo el Gobierno central en los países federativos, tiene con más o menos extensión, un derecho financiero, con la correspondiente facultad de dictar leyes de presupuesto e impuestos.

Y bien; dentro de esos impuestos, ¿cuáles son los que habitualmente se encuentran conflados en los países federativos al Gobierno central? Desde luego, el impuesto aduanero. Si el comercio entre las naciones pertenece por su naturaleza al Gobierno central, es evidente que el impuesto que lo grava no puede entregarse a los Estados particulares o provinciales. Por lo tanto, el establecimiento de las aduanas y de los impuestos correspondientes, es función federal en todos estos países. Los demás tributos pueden o no serlo; pero estos, que son por su carácter internacionales, están siempre en manos del Gobierno federal.

Hay materias que en algunos países, no obstan-



te que interesan a la generalidad de la población, se han dejado a los Estados particulares; y algunas de estas que voy a enumerar, han sido confiadas en la República Argentina al Gobierno central.

Una de nuestras cláusulas constitucionales, ha encargado a la nación el dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería. Les ha prohibido a las provincias que lo hagan por su cuenta, después que el Gobierno nacional lo haya hecho; de suerte que estas han podido ejercitar esa atribución durante poco tiempo.

En los Estados Unidos, el Gobierno central no tiene esa atribución; de manera que en la vida civil, las relaciones jurídicas que surgen en la familia o con motivo de los contratos en general, están regidos por las leyes locales. En la República Argentina lo están por la legislación nacional; y es esa una diferencia muy importante, que tiende a caracterizar, conjuntamente con otras que hemos de ver más tarde, a la Constitución argentina, en su comparación con la Constitución de los Estados Unidos.



DISTRIBUCIÓN DE PODERES ENTRE LAS AUTORIDADES
FEDERALES Y LAS PROVINCIALES



PERO en los últimos tiempos, la inmensa cantidad de hechos que se han presentado en los Estados Unidos, a consecuencia del incremento de las relaciones de los Estados entre sí y con el resto del mundo, ha traído la necesidad de uniformar, en lo posible, las diversas legislaciones estatales acerca de algunas cuestiones jurídicas, y muy especialmente, respecto del matrimonio.

La institución matrimonial está pasando en los Estados Unidos por una situación muy incierta, porque depende de leyes muy diversas. Cada uno de los Estados se arroga la facultad de disolver el matrimonio celebrado en otro. Debido a esto, se siente ya la tendencia a procurar limitar estas facultades estatales, si no por una ley del Congreso, que no puede dictarse mientras la Constitución actual subsista, por lo menos, por convenciones celebradas entre los Estados, que están permitidas, pues lo único que ella prohíbe, es que estos celebren acuerdos políticos.

Hay, también, en algunos escritores norteamericanos, la idea de que puede reformarse la Cons-

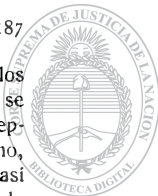


titución a objeto de permitir al Congreso nacional legislar sobre ese punto. En Australia, por ejemplo, se ha entregado al Poder federal la materia del matrimonio, no obstante, que muchas otras materias del derecho civil, han sido dejadas a los Estados.

Otro punto de la legislación jurídica que requiere uniformidad allí, es el relativo a las letras de cambio y pagarés a la orden. La letra de cambio es ya un instrumento de uso universal; y si en el mundo entero se experimenta la necesidad de que esté legislada del mismo modo, para que las transacciones se efectúen sin dificultad, con mayor motivo debe sentirse esa necesidad dentro de una nación. No es posible que el comercio pueda manejarse con seguridad y rapidez, si la letra de cambio ha de tener un efecto en un Estado y otro diferente en los demás, si no son iguales las obligaciones contraídas por el que firma la letra en un Estado a las del que la firma en otro, si lo que se refiere al derecho del tenedor de la letra o al endosatario ha de ser legislado de un modo en una región y de distinto modo en otra.

Lo dicho basta para patentizar que fué excesivo el federalismo con que fué tratado este asunto en 1787, al dictarse la Constitución de los Estados Unidos. La solución argentina, confiando al Gobierno nacional todas esas materias, es mucho más acertada; y no solamente consulta el estado social de la República Argentina, sino también los intereses del comercio internacional.

Conforme la civilización aumenta y las relaciones entre los pueblos van haciéndose más frecuen-



tes, se va sintiendo la conveniencia de que los distintos Estados y naciones de la tierra, no se aparten mucho de ciertos procedimientos susceptibles de afectar a la totalidad del género humano, o por lo menos, a una gran parte de él. Y, así como los procedimientos adoptados en materia de Instrucción pública, por ejemplo, tienden a ser iguales de nación a nación; y no se establecen diferencias apreciables entre una Universidad y otra Universidad, entre una escuela y otra escuela, así también, estos procedimientos jurídicos, destinados a satisfacer relaciones de orden penal, comercial o económico, experimentan análogas necesidades de uniformidad, la que no se puede conseguir si se deja a cada una de las provincias autonomía completa para manejarse en estos asuntos.

Es menester simplificar; dejarle a la nación la facultad de entenderse con las otras naciones para los asuntos en que sea conveniente uniformar la legislación. De aquí las uniones universales que ponen en contacto diferentes países y los obligan, por tratados, a legislar, en una forma única, determinadas materias, para de ese modo, facilitar el intercambio general entre la humanidad, como ocurre, por ejemplo, con la unión postal.

La materia penal en la República Argentina ha sido encargada también al Gobierno de la nación. La legislación sobre delitos comunes, que ordinariamente se reprimen como atentados contra la propiedad, la libertad o la reputación de las personas, ha sido confiada al Gobierno central. En los Estados Unidos no es así; allí ha sido dejado a las



Legislaturas locales, y ocurre lo mismo, poco a poco, que lo que con mayor notoriedad está pasando con los asuntos de orden civil y comercial; se va sintiendo cada vez más la necesidad de uniformar la legislación penal, pues parece extraño que el mismo delito sea castigado con penas diferentes, según los Estados en que se cometa. La tendencia actual se orienta en el sentido de que los especialistas de un Estado se pongan en contacto con los de los otros, a fin de uniformar en sus respectivos territorios el Código penal y adoptar soluciones parecidas.

El Derecho penal, en los últimos años del siglo pasado, ha sido objeto de muchas conferencias internacionales, pues la Humanidad va procurando alcanzar en esa materia una homogeneidad que hasta ahora no tenía. Se empezó por ponerse de acuerdo sobre los principios de la responsabilidad, las reglas generales de la complicidad y la existencia o inexistencia de cierta clase de delitos; ahora se procura concordar sobre la naturaleza de las penas; más tarde, se tratará de hacerlo sobre su gravedad.

En otros Estados o naciones, el procedimiento para aplicar estas leyes, sean ellas civiles, comerciales o penales, se establece por el Poder central; pero en los Estados Unidos y en la República Argentina la materia de procedimientos no ha sido federalizada; de suerte que corresponde a la nación o a las provincias, según se trate de aplicar por los Tribunales nacionales o provinciales la ley de fondo pertinente.

— Una diferencia fundamental que existe entre la



Constitución de los Estados Unidos y la nuestra, es la siguiente: en ese país los Códigos son locales y los procedimientos para aplicarlos son necesariamente locales también; en la República Argentina, los Códigos son nacionales, pero por la salvedad hecha en el inciso 11 del artículo 67 de la Constitución, pueden ser aplicados por todos los Tribunales de provincia. Debido a esto resulta lo siguiente: el mismo Código, el civil, por ejemplo, es aplicable en nuestro país por diferentes procedimientos. Cuando los Tribunales provinciales los aplican, los procedimientos o son dictados por la Legislatura de Jujuy, o por la de Mendoza, o por la de Entre Ríos, según sea el Tribunal que la va a aplicar; cuando son los Tribunales federales—que funcionan en toda la República—, los que aplican el Código a las causas, deben hacerlo por una sola ley de procedimiento: la ley nacional. Así es, que tenemos en la actualidad diez y seis procedimientos—incluyendo el de la capital—, para aplicar el mismo Código civil.

Esto es lo que han evitado en Alemania, estableciendo un solo Código de procedimientos, que es federal; por consiguiente, los abogados y procuradores, en el ejercicio de su profesión, no tienen allí que consultar sino un solo texto, y siguen sus pleitos y sus causas con ese único procedimiento; mientras que nuestros abogados, si abren un estudio en La Plata con agencia en Buenos Aires, o viceversa, se verán obligados a consultar siempre tres textos de procedimientos, por lo menos: el federal, para los asuntos que tengan que ventilar ante la justicia federal de La Plata o de



Buenos Aires; el Código de procedimientos de la provincia de Buenos Aires, para los asuntos locales de la provincia, para los jueces de Primera instancia, las Cámaras de apelaciones y la Suprema Corte de la provincia; y el Código de la capital de la nación, para los asuntos que tengan que defenderse allí.

Para el que tiene bastantes asuntos que manejar, no deja de ser una complicación esto de estar constantemente ocupado en hacer la diferencia de las distintas legislaciones; y los jueces sufren con frecuencia los perjuicios de esa incongruencia, porque los abogados adoptan con un Tribunal el procedimiento que debían haber adoptado con el otro, y creen que es un término de naturaleza provincial, el que es federal y viceversa.

➤ En los Estados Unidos la dificultad es mayor, debido a que no solamente hay diferencia de procedimientos de un Estado a otro, sino también de legislación de fondo. Se atenúa la diversidad de derecho, porque se han adoptado las reglas generales heredadas de Inglaterra.

En la República Argentina nos pasa algo semejante. Nosotros hemos continuado el procedimiento español. La legislación jujeña que se ocupa de esta materia se inspira en España; la legislación bonaerense lo mismo; de tal modo, que los comentadores de las leyes españolas son citados en los Tribunales argentinos, como los comentadores ingleses en los Tribunales norteamericanos.

ⁱ Nosotros, que hemos modificado casi por completo la legislación española que había durante la



colonia, apenas si hemos cambiado el procedimiento. Las formas de nuestras escrituras judiciales se encuentran en los archivos de la época colonial; y llama extraordinariamente la atención la semejanza entre la fraseología de ese tiempo con la del actual, a más de un siglo de distancia. Algunos han conservado hasta la forma de la escritura pública, que es también parte del procedimiento. Solamente en estos últimos años, nuestros escribanos han empezado a desprenderse un poco de ese formalismo del siglo xvi o xvii; pero aún se nota en escrituras de este tiempo, sobre todo cuando el escribano no es ya joven, una cantidad de expresiones que no tienen otro motivo que haber sido tomadas de la época colonial.

Es este un antecedente que tiende a disminuir la diversificación del procedimiento en la República Argentina y que servirá, probablemente, para que en un tiempo futuro toda la materia caiga bajo la legislación federal.

La aplicación de los Códigos civil, penal, comercial y de minería, por los Tribunales provinciales, produce, del mismo modo, una cierta diversidad en el derecho. El texto es el mismo, pero el modo de entenderlo varía. Si se toman las publicaciones hechas por los Tribunales o por los que se ocupan de recoger las sentencias en distintas provincias, se encontrará con frecuencia que se han aplicado los mismos artículos del Código civil con diferentes sentidos.

Recuerdo con este motivo que mi profesor de Derecho Constitucional, don José Manuel Estrada, que tenía ideas federales, solía lamentarse de



que la República Argentina no hubiera dejado a las provincias mayor autoridad en la sanción de los Códigos. Él se inclinaba a creer que la solución norteamericana era la mejor, y nos decía: «La diversidad, sin embargo, se va a introducir por medio de la jurisprudencia, es decir, por medio de las diferentes interpretaciones de los Tribunales de las provincias.»

Y bien; este consuelo no me ha hecho a mí mucho efecto; tal vez porque yo he venido en una generación posterior a la de Estrada, con espíritu más nacionalista que aquel eximio profesor, no obstante su acendrado patriotismo y su amor a la integridad, jamás desmentido. A mí no me parece peligroso que los Códigos sean uniformes, porque la similitud de las relaciones jurídicas que se desarrollan en las distintas provincias, en general, y el intercambio, cada vez más íntimo, que está establecido entre ellas, requieren que las mismas cuestiones sean tratadas de idéntica manera.

La diversificación del derecho, si ese derecho es estudiado realmente con criterio científico por el juez que lo va a aplicar, no es sino una de las formas del progreso. De suerte que, sea que la modificación del sentido dado a los textos se haga por Tribunales federales, sea que se haga por Tribunales locales, si ambos órdenes de jueces están bien compuestos, es decir, constituidos realmente por jurisconsultos o por hombres que no se contentan con ocupar el cargo, sino que tratan de estudiar su materia, tiene que hacerse de un modo científico.

Las opiniones se van, por regla general, unifor-



mando poco a poco en un solo sentido. La diversidad no existe sino cuando se está en el estudio de la cuestión; cuando éste se ha concluido, la uniformidad se establece.

Hay, pues, cuestiones que son susceptibles de ser resueltas de muchas maneras, mientras no se alcance la perfección definitiva que da la verdad de una solución. El Derecho no está exento de esa clase de modificaciones. Como toda ciencia, tiene que sufrir las mismas influencias que sus similares. Lo malo es cuando los Tribunales están compuestos de un modo deficiente o cuando se designan para jueces, no a profesores de Derecho, sino a simples empleados que van por el sueldo, o como suele suceder, a servir determinados intereses políticos o a ocupar estos puestos para escalar posiciones superiores. En esos casos, la aplicación de los Códigos, hecha sin espíritu científico, puede servir de argumento contra el federalismo de la justicia.

En un período embrionario de las instituciones argentinas, la justicia ha sido, frecuentemente, víctima de las presiones extrañas que han ejercitado sobre ella los gobernantes o los partidos; y, claro es, que esa presión ha podido ser más eficaz en el orden provincial que en el nacional.

Presionar al Poder judicial de la nación es sumamente difícil: primero, porque la acción que tiene el Poder federal en todo el país es más visible; segundo, porque los juicios federales, seguidos en cualquier provincia, pueden llevarse en apelación ante la Cámara Federal respectiva, que reside a veces fuera del asiento del Juzgado originario y que



puede ser la de la capital. Pero presionar Tribunales de provincias es cosa fácil, porque las autoridades judiciales de éstas no pueden vigilar lo que pasa en las otras, mientras que la acción de la Corte Suprema federal se extiende por todo el territorio de la nación, sobre los jueces federales. El control de la opinión pública es también más efectivo en la capital que en las provincias.

Algunas de estas consideraciones me han inducido a mí, en ocasiones anteriores, a publicar artículos destinados a promover la uniformidad de la justicia en la República Argentina, y esa opinión la he confirmado mejor, todavía, cuando he ejercitado funciones judiciales. De tal manera, que habiendo sido juez del crimen, juez en lo civil, vocal de la Cámara de Apelación y miembro de la Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires, en ninguno de esos puestos he abandonado esta opinión: que es preferible la justicia federal. Lejos de abandonarla, la he confirmado. Se necesita tener mucho carácter para atrevesar la judicatura provincial sin mácula y para abandonarla cuando es necesario. Si eso pasa en la primera de las provincias argentinas, ¿qué no sucederá en algunas de las otras que están más lejos de la inspección de esta gran vigilante que se llama la ciudad de Buenos Aires? Como quiera que sea, la distribución de la autoridad hecha por la Constitución, entre el Gobierno nacional por una parte y los Gobiernos provinciales por la otra, ha sido acertada en general; y si algún error tiene, es perfectamente explicable, dados los antecedentes históricos.

➤ Cuando tuvo lugar la reforma del año 1860, fué



la provincia de Buenos Aires la que pidió para los Tribunales locales la aplicación de todos los Códigos. Fué ella la que introdujo aquella reserva del inciso 11 del artículo 67, que dice, que el Congreso dictará los Códigos civil, comercial, penal y de minería, correspondiendo su aplicación a los Tribunales federales o a los provinciales, según que las cosas o las personas cayeran bajo sus respectivas jurisdicciones. En esa época se creía que los Tribunales que realmente ofrecían garantías eran los provinciales. ¿Se creía esto de buena fe? ¿Era simplemente un argumento? Yo no podría contestar con seguridad ni lo primero ni lo último; pero francamente, por lo que he visto más tarde, forzado a pronunciarme, en contestación a esas preguntas, diría: «que si no se creía de mala fe se creía de un modo equivocado». Los Tribunales provinciales no pueden ser mayor garantía para los ciudadanos que los Tribunales federales. ¿Por qué? Porque los Tribunales federales están constituidos, generalmente, por personas respetables, virtuosas y celosas de su fama ante la opinión pública, y se hallan vigilados por un Gobierno nacional, que es notoriamente más responsable que los Gobiernos provinciales.

Entre las materias que es indispensable resolver a cuál de los Gobiernos ha de ser encargada, si al nacional o a los provinciales, se halla la del fomento de la prosperidad y del bienestar de la nación y sus respectivas provincias o Estados.

Es esta una materia muy vasta que comprende puntos muy diversos, puesto que el fomento de la prosperidad tiene que hacerse en muy diferentes



órdenes de la vida de un país, y, por consiguiente, es susceptible de ser efectuado, encargando una parte a la nación y otra a los Estados.

En la República Argentina, los constituyentes de 1853 creyeron, que dividir esa materia era, simplemente, retardar el progreso del país; y pensaron que era mejor que tanto el Gobierno nacional como los Gobiernos de provincia, estuvieran plenamente facultados a dictar todas las leyes y disposiciones necesarias para cooperar a nuestra civilización y adelanto. Es, por esa causa, que después de haber aceptado del proyecto de Alberdi la disposición que encomienda al Gobierno nacional lo relativo al fomento del progreso del país, incluyendo en esto el fomento de la instrucción general y universitaria, la construcción de ferrocarriles y de canales navegables, la introducción de capitales o industrias nuevas, la inmigración, la colonización, etc., agregaron a dicho proyecto una disposición análoga, encargando a las provincias de las mismas cosas, sin más diferencia que una digna de ser notada: que la nación puede, en esta materia, emplear como estímulo, el privilegio temporal; mientras que las provincias, solamente pueden hacer todos esos adelantos con sus recursos propios, es decir, sin conceder privilegios de ninguna índole.

Así, las provincias carecen de un medio que pudiera perturbar la economía general de la nación. Una industria, por ejemplo, podría encontrarse trabada en gran parte del territorio nacional, por no poder trabajar libremente en tal o cual provin-



cia, en virtud de tener allí privilegio determinados industriales.

Es, por lo tanto, un asunto que la nación ha debido reservarse; y así lo ha hecho. Solamente ella puede conceder privilegios temporales, para el ejercicio de cualquiera de las actividades económicas que considere conveniente arraigar en el país. Esos privilegios no son entonces regionales, sino nacionales. No puede haber desigualdades; no puede haber una provincia que esté bajo la sanción del privilegio y otra que esté libre de él, para ejercer una determinada industria.

El fomento de la prosperidad del país, confiado al Gobierno de la nación, es más eficaz que si lo hubiera sido a las provincias únicamente; y confiándose de un modo simultáneo a unas y a otras, se ha resuelto el problema con la mejor de las soluciones.

La nación tiene más recursos que las provincias. Solamente la de Buenos Aires tenía medios suficientes para atender a su propia prosperidad, cuando se dictó la Constitución nacional; las otras se hallaban en situación económica inferior. Y es por esto que la disposición constitucional a que me vengo refiriendo, consulta las necesidades del país y corresponde al estado de desarrollo en que se hallaba en la época de su promulgación. Los hechos, por otra parte, han confirmado plenamente la sabiduría de la solución constitucional.

En un país federativo, estas atribuciones puestas exclusivamente en manos del Gobierno de la nación, son un peligro para el régimen federal. Más bien estimulan el unitarismo.



La nación, aún sin tener poder exclusivo en esta materia, tiende a centralizar este fomento de la prosperidad; y todo lo que es una obra pública se espera del Gobierno nacional. Las provincias concluyen por desentenderse del fomento de su propio territorio, volviendo siempre los ojos hacia aquel Gobierno, en demanda de ayuda. Sus diputados y senadores presentan en el Congreso, y no en las respectivas Legislaturas provinciales, proyectos de ley destinados a hacer sus ferrocarriles, sus edificios principales y hasta sus pequeños puentes. Prefieren que sea la nación, con sus recursos, la que realice esas obras. En cambio, de esa consecuencia se puede prever esta otra: que a la larga, las provincias, así fomentadas por el Gobierno de la nación, se engrandecen. El desarrollo de la prosperidad, dentro de la provincia, crea fuerzas y, por consiguiente, vigoriza el organismo de ella, haciéndola en definitiva más apta para la autonomía, en los casos en que dicha provincia — porque no ha podido o porque no ha querido — no ha hecho nada para fomentar su comercio y su industria. Sea que esas obras se dejen libradas al Gobierno nacional o al Gobierno provincial, la riqueza de la provincia aumenta y, por consiguiente, la economía general del país mejora.

Quiere decir, entonces, que la solución dada por la Constitución argentina a este asunto, al distribuir las facultades de fomento entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales, sin ser netamente federativa, sino más bien, en parte, unitaria, no es definitivamente centralizadora y permite que las provincias se engrandezcan y al-



cancen a tener el vigor necesario para subsistir por sí mismas.

La Constitución no ha podido enumerar todos los poderes que el Gobierno nacional asume; no ha podido tampoco enumerar todos los que las provincias podrían asumir, y ha debido establecer una regla general de delimitación para los casos no previstos, que está contenida en el artículo 104, que dice: «Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal (con el agregado de la salvedad que hizo la provincia de Buenos Aires al incorporarse en el año 1860)... y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación».

La primera frase coincide con un artículo análogo de la Constitución de los Estados Unidos. Allí también se sintió la necesidad de esa regla, para solucionar los casos no previstos, conforme fueran ocurriendo, pues se creía que la masa indeterminada de atribuciones que un Gobierno puede tener en los países civilizados debía permanecer en manos de los Gobiernos locales. De suerte que el Gobierno federal sólo tiene los Poderes conferidos por la Constitución, y ese resto indeterminado queda en manos de los Poderes provinciales. Este era el espíritu federalista de aquella época. Los estados se desprendieron, haciendo en realidad un sacrificio, de sus propias autonomías locales, en favor del Gobierno central que creaban.

En la República Argentina, las provincias habíanse mantenido en una independencia recíproca después de la caída del Gobierno nacional de 1820;



y solamente estaban vinculadas entre sí por el manejo de las Relaciones Exteriores, encomendado al Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Así es que la situación era análoga; y ellas, que habían ejercitado todas las atribuciones durante ese período de tiempo que media entre los años 1820 y 1852, deseaban conservar en sus manos esa masa indefinida de atribuciones, y solamente renunciar en favor del Gobierno nacional las facultades expresas e implícitas que la Constitución le acordaba. Esta tendencia la acentuó la provincia de Buenos Aires cuando en 1860, propuso reformas a la Constitución, lo que está patentizado en el párrafo final del artículo: «...y *él (poder) que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*».

Por lo que respecta a Buenos Aires, esa cláusula ha llenado ya su objeto: esta provincia no conserva ahora ninguno de los poderes que se reservó, como por ejemplo, el de mantener el Banco de emisión, que como se sabe, estuvo bajo la jurisdicción provincial hasta la época de la presidencia de Juárez Celman, en que la provincia lo nacionalizó, poco antes de que cayera en bancarrota. De modo que se acabó a ese respecto lo que el pacto del 11 de noviembre de 1859 había establecido sobre la jurisdicción del Banco de la provincia. Sus demás disposiciones concluyeron también, en el transcurso natural del tiempo y de las cosas; y el mismo general Mitre, que intervino en su realización y en la reforma constitucional de 1860, siendo más tarde miembro del Congreso de la nación, declaró de un modo categórico, al tra-



tarse la cesión de tierras para el avance de las fronteras, que ya no había nada existente del pacto del 11 de noviembre de 1859.

Esa cláusula subsiste, pues, en nuestra Constitución, de una manera teórica, no estando establecida en la de los Estados Unidos. A nosotros, podría servirnos para el caso hipotético de la incorporación de nuevos territorios a nuestra nación. Si por ejemplo—y esto es una simple suposición—, el Paraguay, la República Oriental del Uruguay o Bolivia, quisieran, andando los años, incorporarse a la República Argentina, podrían hacer algún pacto reservándose derechos sin que hubiera necesidad de reformar la Constitución, y podría aplicarse para el caso, la parte final del artículo 104.

Tal forma de dividir el residuo de las atribuciones no enumeradas no ha sido siempre aceptada en los países federativos. El Gobierno central del Canadá conserva todos los poderes no enumerados que no hayan sido conferidos a los Gobiernos locales. Allí, el Gobierno central conserva el derecho de dictar toda ley destinada a modificar la Constitución; debido a lo cual puede aumentar sus atribuciones siempre que lo estime conveniente. Australia ha preferido, por el contrario, el sistema norteamericano, de que son los Estados los que conservan el remanente de la autoridad.

Estas cuestiones son prácticas, se resuelve de acuerdo con las circunstancias particulares de cada país. No hay un tipo o modelo clasificado de federal o de unitario en que la nación deba encarar. Y no hay, por consiguiente, una lista invariable de atribuciones inherentes a todo Gobierno



federal, sino que esas atribuciones se modifican según los países y según la mayor o menor extensión que cada uno de ellos considere que deba dar a la autoridad central o a las autoridades locales.

Una vez distribuida la autoridad en dos grandes grupos, el interés de la Constitución está en que se conserve la superioridad o supremacía del Gobierno nacional, con las atribuciones ya reconocidas en virtud de sus disposiciones. Debe, entonces, encomendársele también esta otra facultad, de mantener las instituciones, de ser el guardián de la forma de Gobierno que se adopte. No puede, lógicamente, entregarse esta atribución a las provincias.

Cuando hablábamos de la cuestión de San Juan de 1860 y 1861, hicimos notar cómo no había sido posible que el Gobierno nacional reconociera a la provincia de Buenos Aires, el derecho de hacer cumplir la Constitución nacional en aquella provincia. No puede ninguna autoridad provincial introducirse en los demás Estados de la República para hacer cumplir la Constitución argentina; ni puede tampoco ser ella la vigilante del Gobierno nacional para obligar a éste a cumplirla. Una situación semejante ocasionaría una verdadera anarquía en el país. Si en los Estados Unidos, cuarenta y ocho Gobiernos estatales se arrogaran el derecho de vigilar al Gobierno nacional para hacerle cumplir la Constitución, sería intolerable el caos que esto produciría. En la República Argentina las dificultades serían menores, debido al pequeño número de Gobiernos particulares en proporción con el de los Estados Unidos, pero la cantidad de Estados



no afecta mayormente la solución del punto: siempre sería una anarquía, más o menos grave, según fuera mayor o menor el número de las entidades que intervinieran.

Es necesario dejar al Gobierno nacional el derecho de mantener como ley suprema la Constitución. Eso lo ha establecido la República Argentina en un artículo imitado de la Constitución norteamericana, que dice así: «*Esta Constitución, las leyes de nación que en consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la nación, y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto de 11 de noviembre de 1859*». (Artículo 31.)

Esta declaración y otras cuatro disposiciones: la primera, que encarga al Poder ejecutivo hacer cumplir las leyes de la nación; la segunda, que hace a los gobernadores de provincia agentes del Gobierno nacional para hacer cumplir la Constitución y las leyes nacionales; la tercera, que faculta al Congreso nacional para dictar las leyes que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes conferidos al Gobierno federal por la Constitución, y la cuarta, que hace del Poder judicial la autoridad encargada de resolver todas las cuestiones que surjan en virtud de la aplicación del texto constitucional o de las leyes de la nación, son otras tantas cláusulas que concurren a esta



blecer la supremacía del Gobierno nacional, haciendo de sus miembros los guardianes principales de las instituciones del país. Agréguese a esto, que los artículos 5.^o y 6.^o, autorizan al Gobierno central a intervenir en la marcha política de las provincias, cuando es menester garantir la forma republicana de gobierno o sostener las autoridades de las provincias, amenazadas o depuestas por la sedición.

➤ Esto caracteriza a los Gobiernos que no son simples confederaciones, a los Gobiernos en los cuales todo el país forma una entidad ante el Derecho Internacional, y al mismo tiempo una unidad de soberanía. No hay en la República Argentina tantas soberanías como provincias, como no hay en los Estados Unidos tantas soberanías como Estados. El nombre de provincia o de Estado, es indiferente, está siempre destinado a designar la entidad inmediatamente inferior a la nación.

Algunas veces hemos empleado nosotros este término de soberanía, en nuestra política interior; ahora, ya no se emplea cuando se habla de las provincias. Se le encuentra en gran parte de los tratados interprovinciales, celebrados de 1820 a 1852, y, tal vez, en alguna de las disposiciones dictadas, cuando derribado el Gobierno nacional del Paraná, fué necesario restablecer las autoridades nacionales. Las provincias, recuperaron entonces, nominalmente, los poderes que tenían antes de la caída de Rozas. Pero, en realidad, la palabra *soberanía*, ha dejado de tener ya otro sentido que el de la autoridad suprema de la nación; y ha sido reemplazada en nuestro vocabulario político, cuando



ella quiere referirse a las provincias, por esta otra: *autonomía*. De manera, que ahora, cuando hablamos de soberanía en la República Argentina, no nos queremos referir sino a la nación. Es el pueblo argentino el soberano; es la nación argentina la soberana. La soberanía no está dividida en catorce partes, mucho menos en quince.

Recuerdo que hace algunos años, con motivo de tratarse en el Congreso nacional, el proyecto del senador Pellegrini para formar una provincia nueva con el partido de Bahía Blanca y otros del Sud de la provincia de Buenos Aires, una reunión de vecinos de La Plata nos comisionó, al doctor Julio Sánchez Viamonte y a mí, para ponernos al habla con el otro senador por Buenos Aires, el general Mitre, y pedirle que se opusiera a este fraccionamiento, que en esa época nos parecía inconveniente. Una vez ante éste, le expusimos que íbamos a pedirle que se opusiera, como senador por Buenos Aires, a la iniciativa de su compañero de representación, que pretendía dividir la provincia. Y que como los senadores, según la Constitución, representan a las provincias, no íbamos a ver a los diputados, que eran los representantes del pueblo de la nación. Durante la entrevista, el general Mitre nos dijo con un alto espíritu nacionalista: «Yo no me opondría a este proyecto, si él fuese ventajoso a la nación. He sido también defensor de eso que se llamaba la *soberanía* de las provincias, y que ahora se llama *autonomía*. Yo mismo introduje la palabra *autonomía* (en esto creo que se equivocaba, pero la idea era buena y el sentimiento mejor) para reemplazar a aquella, a fin de que no se equi-

voque la provincia sobre el alcance de su jurisdicción.»

Siempre habrá en la historia humana esta influencia de la palabra sobre el espíritu de las gentes. Sustituir un término tan ampuloso como el de *soberanía*, por uno más modesto, como el de *autonomía*, debió de contribuir, efectivamente, a hacer cambiar un poco las opiniones localistas, que el general Mitre, mejor que nadie, conocía que habían existido en esta provincia durante las épocas anteriores a 1880.





LA supremacía que el Gobierno nacional tiene sobre los Gobiernos de provincias, se ejercita de diversas maneras.

No es precisamente el Poder efectivo de la autoridad nacional lo supremo; más supremo, si podemos aplicar el comparativo, es el vigor de la Constitución. Cuando se habla de supremacía del Gobierno nacional en la República Argentina, dado su régimen republicano representativo, debe entenderse incluida en el término, la supremacía de la Constitución; porque es ésta, con su distribución de poderes, con su reconocimiento de derechos, con su enumeración de garantías, lo que interesa que se cumpla, no obstante cualquier resistencia pasiva o activa que se encuentre en las provincias o en los individuos.

Esta supremacía de la Constitución no solamente se hace efectiva sobre las provincias, sino también sobre las autoridades nacionales, y si éstas no procedieran de acuerdo con la Constitución, no tendrían el derecho de ejercer supremacía sobre las autoridades provinciales. Es así que una condición indispensable para que el Gobierno nacio-



nal tenga la supremacía de que venimos hablando, es la de conformar todos sus actos con la Constitución, a fin de que, en definitiva, la supremacía sea de la Constitución y no de los hombres o de los funcionarios.

Esta concepción corresponde a un principio de Derecho Constitucional, que rige en los Estados Unidos y que ha sido tomado de Inglaterra: «*El Gobierno debe ser Gobierno de la ley, no de los hombres*». No son las voluntades individuales, más o menos ilustradas, las que tienen el derecho de mandar: es la ley impersonal la que, en realidad, obliga a los ciudadanos, en los distintos actos de la conducta que los funcionarios vigilan o dirigen.

➤ Este principio inglés del reinado de la ley, ha sido muy bien expuesto por diversos autores, pero más especialmente por Dicey, en su obra *Introducción al estudio del Derecho Constitucional*, y de este autor lo han tomado los que posteriormente se han ocupado de estos asuntos, entre otros Bryce, cuando ha expuesto el funcionamiento de la Constitución nacional norteamericana.

La regla de que nadie está obligado a hacer sino lo que manda la ley ni debe ser impedido de hacer lo que la ley no prohíbe, no es sino una traducción de aquel principio introducido en los países latinos de Europa y América por intermedio de la revolución francesa, que, a su vez, la tomó de Inglaterra. Fué uno de los grandes principios de la libertad, proclamados en 1787, pero no es originario de aquella época.



La ley es de dos categorías: o es la ley suprema o constitucional, o es la ley ordinaria. La Constitución es una ley como las otras, con la particularidad, en la República Argentina y en los Estados Unidos, de que está por encima de todas. En otros países la Constitución es una ley, pero no tiene supremacía sobre las demás. El sistema argentino, tomado de los Estados Unidos, subordina las leyes ordinarias a la Constitución, como ley suprema o fundamental, mientras que el sistema francés o el alemán, y en general todos los sistemas de la Europa continental, no hacen esa distinción.

Es necesario este esclarecimiento, para que se vayan percibiendo semejanzas que traen consecuencias muy importantes. La primera de esas consecuencias es la de que una ley ordinaria, sea dictada por el Congreso o por las Legislaturas de provincia, si es repugnante a la Constitución de la nación, porque la contraría directamente en su texto, o porque sea incompatible con su espíritu, no tiene derecho de ser ejecutada ni cumplida por los ciudadanos.

Ahora, ¿cómo se hace efectiva esta superioridad de la ley constitucional sobre las demás leyes? Cuando se trata de asuntos privados, civiles o comerciales, ocurridos entre habitantes o ciudadanos del país, la determinación de la superioridad de la ley constitucional sobre las leyes ordinarias la hacen los jueces, es decir, la rama del Gobierno que se llama Poder judicial. Esa determinación constituye a este Poder en el guardián permanente de la Constitución. No porque ésta le



llame así; sino, porque el hecho de estar constantemente ocupado en decidir, cuando hay una contienda entre una disposición constitucional y otra legal, que debe predominar la primera sobre la segunda, hace realmente de él un guardián de la Constitución, como lo han llamado los autores norteamericanos.

No ha tomado el Poder judicial en todas partes esa función ni ese carácter. En otros países no existe declaración ninguna de superioridad o supremacía de la Constitución sobre las otras leyes; pero en la República Argentina, como en los Estados Unidos, en el texto constitucional mismo se ha dicho: *«Esta Constitución, las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los Tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la nación»*. Es de notar, que el artículo precedente comienza enumerando la Constitución nacional.

— En las Constituciones europeas no hay ninguna declaración semejante. Los Tribunales, que tienen que atenerse al aplicar la ley a los principios dados por la legislación, no encuentran en qué apoyarse para dar superioridad al texto de la Constitución sobre las leyes del Parlamento. En Francia, por ejemplo, o en Alemania, aplican los jueces las leyes que ha dictado su Parlamento, sin preocuparse de saber si ellas están en pugna con tales o cuales artículos de la Constitución.

Se ve cómo las consecuencias de una cláusula como la argentina o la norteamericana son importantes, porque amplían o restringen las facultades del Poder judicial y las atribuciones y garantías de



la libertad individual, la que se halla mucho más protegida cuando este Poder puede anular una ley opresiva o atentatoria a esa libertad. Cuando digo una ley, no excluyo las otras disposiciones inferiores en categoría a ella: decretos, ordenanzas, resoluciones administrativas, etc.

En los Estados Unidos, el primer caso que se resolvió sobre este punto, después de sancionada la Constitución nacional, fué el llamado de *Marbury versus Madison*, en 1803, algunos años después de estar vigente ésta, que, como sabemos, se sancionó en 1787. La Corte Suprema de aquella nación, se pronunció sobre la facultad de los jueces para declarar nulas las leyes del Congreso y para aplicar únicamente la Constitución, en los casos en que las primeras estuvieran en pugna con la segunda. Tocó en aquella ocasión al justicia mayor o presidente de la Corte, al ilustre Marshall, exponer las razones por las cuales este alto Tribunal creía que estaba facultado para no aplicar las leyes del Congreso, cuando ellas fueran contrarias a la Constitución. El argumento principal que hizo Marshall en esa oportunidad fué que la Constitución había sido dictada por el pueblo de los Estados Unidos en el ejercicio de su soberanía, para poner límites a los Poderes públicos; y, por consiguiente, habría una violación de la soberanía popular si estos Poderes se considerasen autorizados para poder alterar lo establecido por aquél.

Ahora bien; cuando un juez, cualquiera que sea su jerarquía, al decidir una cuestión que se le somete por las partes se encuentra con que hay dos



leyes contrarias, está obligado a elegir una de ellas. Cuando la contradicción es entre una ley calificada de suprema y otra que no lo es, o una ley superior y otra inferior, el juez tiene que decidirse en favor de la ley suprema o superior. La facultad de los jueces de decidir en cada caso cuál es el derecho aplicable, es lo que constituye, en realidad, la esencia del Poder judicial. Es a este a quien corresponde, cuando hay una controversia entre habitantes o ciudadanos de un Estado sometido a su decisión, decir por intermedio de su órgano, los jueces, cuál es el derecho aplicable, cuál es la ley vigente, cuál su sentido e interpretación.

El juez Marshall decía: Vamos a usar de nuestras facultades inherentes de interpretar la ley, y de decir, tratándose de dos disposiciones, una de las cuales está en la Constitución y la otra fuera de ella, cuál es la que corresponde aplicar. Y decidimos que prevalece la que está en la Constitución.

— Este caso hizo precedente; y desde entonces, en los Estados Unidos no se ha negado ni por los Tribunales ni por los Poderes públicos, legislativos o ejecutivos, el principio de que el Poder judicial tiene el derecho de aplicar preferentemente la Constitución sobre cualquiera otra disposición en contrario. Solamente en estos últimos tiempos, durante la campaña presidencial que concluyó con el triunfo del partido demócrata y que llevó al Gobierno al actual presidente Wilson, una de las agrupaciones, la que alzaba la candidatura del coronel Teodoro Roosevelt, puso en su programa III



punto destinado a limitar las facultades de los jueces para declarar la inconstitucionalidad de las leyes del Congreso o de las Legislaturas, proponiéndose, en cambio, que esas declaraciones fueran sometidas a un plebiscito, es decir, a una ratificación popular; de manera que en definitiva el pueblo mismo fuere el que se pronunciara, a propuesta de los jueces, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley. Mr. Roosevelt, estaba un poco incomodado con el Poder judicial, porque algunas de las leyes que él había propiciado durante su presidencia anterior habían sido declaradas inconstitucionales. Además, en varias de las Cortes Supremas de los Estados, esta atribución de declarar inconstitucionales las leyes había sido llevada hasta la exageración. Habíase introducido la política más de una vez en estos Tribunales, y las decisiones sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad, habían sido un poco afectadas por esa ingerencia indebida.

En cuanto a las decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos, hay dos o tres casos solamente que todavía se prestan al debate entre los comentaristas. Lo general es que las decisiones del Poder judicial sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes sean aceptadas por los jurisperitos de aquel gran país; y así lo han dado a entender sucesivas declaraciones de todos los Tribunales. Aunque los casos son pocos, puedo, sin embargo, citar algunos. Hubo, por ejemplo, en 1857, uno famoso, acerca de la cuestión de la esclavitud.

Era presidente de la Corte de los Estados Uni-



dos en esa época el juez Taney. Después de treinta años de presidencia de Marshall, en el sentido nacionalista, había venido esa otra, orientada hacia el localismo. Los Estados del Sud argumentaban que la esclavitud—institución que ellos mantenían—era una de sus atribuciones propias, que no debía quitarles el Gobierno central. Los esclavistas eran, entonces, localistas. La única forma de conservar la esclavitud, dado el espíritu favorable a la emancipación que ya se levantaba en los Estados del Norte y del Oeste, era dejarla como una institución propia de ellos. Y bien; en un caso en que un esclavo de un Estado en donde la esclavitud existía se consideró libre, por haber residido en otro territorio donde tal institución estaba abolida, y demandó a su amo, por lesiones, ante la justicia federal, ésta se declaró incompetente por no ser ciudadano el demandante, sino esclavo, conforme a las leyes del Estado en que residía. Se explica esta decisión por la animosidad que reinaba en aquellos momentos a propósito de la cuestión de la esclavitud y de las atribuciones de los Estados. Todo esto contribuyó a precipitar los acontecimientos que se venían preparando. La abolición de la esclavitud se produjo, no sin un gran derramamiento de sangre y una costosísima y colosal guerra civil.

Otro de los casos en los cuales las declaraciones de la Corte han sido también discutidas, es el de la «Ley de curso forzoso», que fué dictada por el Congreso nacional durante la guerra de *Secesión*, a la que me acabo de referir. La Corte declaró inconstitucional la ley, por cuatro votos contra tres.



Esta declaración ataba las manos al Gobierno, que, necesitando recursos, emitía papel inconvertible y le daba fuerza de moneda. La guerra requiere mucha cantidad de dinero, y uno de los recursos habituales, cuando se agota el oro en las cajas de los Gobiernos, es la emisión de papel.

Pasaron dos o tres años. Se produjo una vacante en la Corte, que fué aprovechada para nombrar un juez que pensaba de distinto modo que la mayoría; se aumentó, además, por una ley, el número de los miembros de la Corte, elevándolo a nueve. Quedaron, por consiguiente, dos nombramientos que hacer, que, como es de imaginarse, recayeron en ciudadanos partidarios del «curso forzoso», y la Corte, en una nueva presentación, igual a la anterior, declaró, esta vez por cinco votos contra cuatro, que la ley era constitucional.

Son estos dos grandes casos los que han debilitado más la autoridad moral del Poder judicial de los Estados Unidos. Fuera de ellos, alguno de los otros en que se ha declarado constitucional o inconstitucional una ley, sin que la unanimidad haya aprobado estas declaraciones, no tienen mayor transcendencia, y se refieren, casi siempre, a asuntos en los cuales el que mira las cosas desde lejos concibe que puede haber divergencia de opiniones. Por ejemplo: en los últimos tiempos, la Corte de los Estados Unidos ha declarado inconstitucional una ley sobre reparación de los accidentes del trabajo, porque una de sus cláusulas iba más allá de la jurisdicción que la Constitución permite al Congreso sobre el comercio. Allí, la facultad del Congreso para legislar sobre el comercio interno se



limita al comercio interestadual o interprovincial, para emplear un término nuestro.

Estas declaraciones de inconstitucionalidad, que tienden a mantener la supremacía de la Constitución, cuando son hechas por el Poder judicial no importan la derogación de la ley. Cuando un Tribunal declara que una ley, que un decreto o que una ordenanza «no vale», limita su declaración al solo caso que le ha sido sometido, y no prejuzga nada sobre los otros que se le puedan presentar posteriormente, pudiendo en éstos no hacer tales declaraciones.

Puede haber hasta decisiones judiciales dictadas con poco intervalo que tengan gran diferencia de interpretación, porque en un caso el Tribunal haya creído que las circunstancias particulares le daban a un artículo determinando un sentido *a*, mientras que en otro caso posterior, en el que tales circunstancias no concurren ni afectan las modalidades de la cuestión, el artículo aparecía con el sentido *b*, lo que impide mantener la interpretación dada a la ley anteriormente.

Esto que pasa con las leyes ordinarias suele suceder con las leyes constitucionales. De suerte que, cuando un Tribunal, sea de primera, segunda o ulterior instancia, declara que una ley es contraria a la Constitución, quiere decir, simplemente, que no la aplica en ese caso, que esa declaración se hace simplemente para la presente reclamación, y en los otros casos, si ningún interesado pretende que la ley es inconstitucional, se sigue aplicando. Por ejemplo: las personas que pagan los impuestos, cualquiera que sean los defectos que tenga la



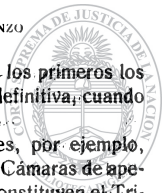
ley y sea o no constitucional, la cumplen; pero hay algunos que reclaman y triunfan en sentido favorable a sus intereses. Respecto de ellos, la ley no se ha cumplido; se ha declarado inconstitucional. Esta decisión de los Tribunales, viene a favorecer nada más que a los que han reclamado y no se hace extensiva a los que no lo han hecho.

Tal es la diferencia que existe entre la función judicial, que es para un caso, y la función legislativa, que es para una generalidad de casos.

La ley reglamentaria del Poder judicial estableció en 1863, en el artículo 14, que de todos los Tribunales superiores de provincias se puede apelar a la Corte Suprema nacional, siempre que las cuestiones debatidas y resueltas afecten la Constitución, las leyes dictadas por el Congreso o los tratados con las naciones extranjeras con tal que el resultado sea contra la validez del título o derecho fundado en alguna cláusula de esa Constitución, de esas leyes o de esos tratados.

Esta disposición, que ha sido tomada de la ley norteamericana, tiene por especial objeto mantener la supremacía de la Constitución nacional. Si los Tribunales provinciales resolviesen por sí solos en esta materia, aunque esas resoluciones únicamente afectaran a los derechos de las personas que habitan esas provincias, resultaría que la supremacía de la Constitución nacional habría desaparecido, no habiendo una interpretación nacional, sino diversas interpretaciones locales o provinciales.

No sólo los Tribunales superiores de las provincias interpretan la Constitución; también lo hacen



todos los demás jueces, pero son los primeros los que establecen la interpretación definitiva, cuando los asuntos llegan hasta ellos.

En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, algunos asuntos concluyen en las Cámaras de apelaciones, y, para este caso, ellas constituyen el Tribunal superior, de cuyas decisiones se recurre ante la Corte Suprema de la nación, cuando se trata de los asuntos a los cuales me he referido. Por otra parte, hay asuntos de fuero federal que concluyen en las Cámaras federales, y, entonces, de estos Tribunales se recurre a la Corte Suprema, en los mismos casos en que se va de los Tribunales superiores de provincia. De suerte que la Corte Suprema viene en definitiva a decidir todas estas apelaciones llevadas por los que pierden los pleitos, cuando la pérdida de ellos importa; igualmente, la pérdida del derecho o los títulos que los interesados estiman que les dan la Constitución, las leyes o los tratados con las naciones extranjeras. Pero si el pleito se gana por el que pretende que su derecho está fundado en la Constitución, la parte contraria no tiene el derecho de acudir a la Corte Suprema.

El resultado de esta diferencia es que puede darse a la Constitución nacional muy diversas interpretaciones, cuando se trata de atribuirle la protección de tales o cuales derechos o títulos y el fallo es favorable a uno y otros; pero cuando se trata de interpretarla en forma negativa, entonces la jurisprudencia se unifica por la Corte Suprema, mientras este Tribunal no modifica sus interpretaciones anteriores.

Se ha notado en los Estados Unidos en los últimos tiempos, y empieza a notarse en la República Argentina también, aunque con menos intensidad, que trae sus inconvenientes esto de que los Tribunales superiores—de los Estados, allá, de las provincias, aquí—sean los que han de fallar en definitiva, sobre la interpretación de la Constitución nacional, cuando la decisión es en favor del derecho invocado.

Se entiende por Tribunal superior, a estos efectos, el Tribunal en el que concluye el pleito, aunque no sea el más alto de la provincia. Por ejemplo: en la provincia de Buenos Aires, muchos asuntos concluyen en las Cámaras de apelación sin ir a la Corte Suprema; en esos casos, el Tribunal superior de provincia, a los efectos de la apelación para ante la Corte nacional, debe ser la Cámara de apelaciones.

Désde la creación de las Cámaras federales de apelación, ocurre con ellas algo parecido: hay asuntos que concluyen en estas Cámaras y que no vienen a la Corte Suprema de la nación. Luego, pues, las Cámaras federales son, respecto de la Corte nacional, lo mismo que los Tribunales superiores de provincia. Si la resolución que dicta la Cámara federal terminando un pleito afecta la Constitución o los derechos de orden federal, y el que pierde el pleito pierde el derecho que él pretende, fundado en disposiciones federales, puede recurrir a la Corte Suprema. Pero, en caso contrario, es decir, si gana el pleito quien invoca la Constitución, éste no pasa a la Corte Suprema. Puede, en estos casos, darse al texto constitucio-



nal una inteligencia que la Corte no le hubiera dado. Pero como el peligro no es tan grave como cuando se le niega a un ciudadano o a un habitante un derecho, la ley de los Estados Unidos no ha sido todavía modificada en el sentido de ampliar la jurisdicción de la Corte Suprema nacional con todas las causas afectadas por la Constitución, ni tampoco se ha modificado nuestra ley en ese sentido.

En cuanto a esa clase de leyes, de que nos hemos ocupado ya en otras ocasiones, relativas al Derecho civil, penal, comercial o de minería, la diversidad de aplicación es posible, tanto en los Estados Unidos como en la República Argentina, porque no hay un Tribunal que unifique la interpretación de ellas. En los Estados Unidos, esto se debe a que son dictadas por los Estados, y en la República Argentina, a que, si bien las dicta el Congreso de la nación, son aplicadas por los Tribunales provinciales cuando las causas son provinciales, en virtud de la reserva del inciso 11 del artículo 67 de la Constitución nacional.

La Corte nacional ha declarado entre nosotros, en repetidas ocasiones, cada vez que se le ha llevado una sentencia dictada por la Corte Suprema de Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires u otra provincia, que ella no está llamada a conocer causas en las cuales la única ley aplicada por el Tribunal provincial, ha sido el Código civil, y que es el Tribunal de provincia el que debe interpretar este Código en el caso ocurrido. Solamente causas en que la nación sea parte, o que se susciten entre dos o más provincias, o entre una provincia y un



extranjero o vecino de otra, o entre vecinos de diferentes provincias, o entre un argentino y un extranjero, o entre un Estado extranjero y una provincia o ciudadano de la República Argentina, sólo en esos casos, en que por razón de las personas interviene la justicia federal, es que ella pronuncia, en definitiva, la interpretación del Código civil, comercial, penal o de minería; en los otros casos, en que por razón de las personas no puede ir el asunto a la justicia federal, las mismas disposiciones de estos Códigos son interpretadas, con carácter definitivo, por los Tribunales provinciales o locales.

Esto último es un poco difícil de comprender para los que tienen una concepción unitaria del Gobierno—especialmente para los autores franceses, italianos o españoles, que son los que más se consultan por nuestros abogados.

La Constitución no ha establecido nada en cuanto al procedimiento que, para aplicar su texto y las leyes de la nación, deben seguir los Tribunales; de manera que corresponde ese punto a la legislación ordinaria, que a este respecto es bastante confusa. Hay una ley general de procedimientos para todos los Tribunales federales de la República, y tantas leyes provinciales cuantas son las provincias, además de otra especial para la capital federal. Los Tribunales deben funcionar, entonces, con arreglo a cada una de estas leyes, para aplicar en el caso ocurrente las disposiciones de fondo del Código civil, comercial o penal.

Hay ciertas leyes de procedimientos que permiten una gran discusión sobre un punto en debate;

Otras, solamente una breve aclaración, un juicio sumarísimo, y se comprende que, según sea la mayor o menor amplitud del debate, así puede ser, en la mayoría de los casos, el mayor o menor acierto en el sentido o interpretación que se atribuya a la ley que se está discutiendo.

No es de extrañar, pues, que la supremacía de la ley nacional resulta a veces teórica, más que práctica, cuando se trata de disposiciones de orden civil, comercial o penal.

Tratándose de leyes de esta última clase, resulta a veces más incongruente la diversidad; porque, por una declaración de los Tribunales de Jujuy, un hecho no es delito, mientras los de Córdoba entienden que sí lo es; en tanto que los Tribunales de La Rioja pueden considerar que es un delito, pero que tiene solamente una pena de prisión, y los de Buenos Aires entender que es un delito que tiene una pena de penitenciaría. Todos aplican el mismo Código, pero cada uno lo entiende de un modo diferente.

No solamente son los Tribunales nacionales los encargados de establecer la supremacía de la legislación nacional; los otros dos Poderes públicos, el legislativo y el ejecutivo, tienen también una acción muy importante en ese mismo sentido. El Poder legislativo y el ejecutivo concurren para la formación y sanción de las leyes. Son ellos los que deciden de ordinario sobre si han de intervenir o no en una determinada provincia para hacer respetar la Constitución nacional; y como deciden la cuestión a sabiendas de que pueden contar con toda la fuerza necesaria para hacer ejecutar su de-

cisión, no cabe la menor duda de que la supremacía que ellos en esos casos ejercitan, es realmente tal: no es una simple teoría; no es una simple palabra.

La historia de las intervenciones del Gobierno federal en las provincias será considerada en otra oportunidad, pero es bastante expresiva, sin embargo, para que podamos afirmar con la seguridad de no equivocarnos que la Constitución ha sido interpretada de todos modos por el Gobierno de la nación, cuando se ha tratado de intervenir o no a una determinada provincia. Se ha dado a los famosos artículos 5.º, 6.º y 105, todos los sentidos imaginables: desde el blanco hasta el negro. En todos los casos el Gobierno de la nación ha podido, por el órgano de los dos Poderes políticos, el ejecutivo y el legislativo, o simplemente por el del ejecutivo, establecer su voluntad, como una expresión de la supremacía nacional sobre la autonomía provincial.

Estos casos prueban que no siempre la supremacía del Gobierno nacional corresponde a la de la Constitución. En teoría, la superioridad que se trata de establecer es la de la Constitución, pero en la práctica muchas veces resulta que la supremacía no es de ésta, sino de las personas que tienen la fuerza suficiente para decir que eso es lo que quiere la ley fundamental.

Fuera de estos casos de intervención del Gobierno nacional, hay infinidad de otros asuntos de legislación en los cuales el Congreso impone su opinión sobre la de las provincias. La impone legislando sobre puntos en los cuales las provincias



tienen, por la Constitución, el derecho de legislar, o es conveniente que ese derecho sea ejercitado por ellas. Ya dijimos que los derechos o las facultades de las provincias, según el artículo 104, no necesitan entre nosotros estar expresados en la Constitución, desde que ellas tienen todo el residuo de autoridad no indicada en su texto como perteneciente al Gobierno de la nación, de un modo expreso e implícito. En estos últimos años, sobre todo desde 1890 a la fecha, el Congreso ha venido atribuyéndose cada vez más poderes, en lo que se refiere al régimen administrativo, económico y financiero. A la creación de impuestos internos y de instituciones de carácter económico, para hacer prosperar materialmente el país—y con ello conseguir un mayor bienestar nacional, aparente o real—, ha seguido en estos últimos tiempos la creación de instituciones que es evidente que afectan de un modo más directo, ciertas facultades que la Constitución da a las provincias. Por ejemplo: el artículo 5.º de la Constitución nacional, atribuye a las provincias el régimen de la educación primaria, puesto que les obliga a asegurar esa instrucción; y se había entendido siempre que era una obligación y un derecho a la vez de los Gobiernos provinciales, el cuidar de la educación elemental. Una ley nacional de hace varios años estableció subvenciones en favor de las provincias, en proporción diferente, según que fueran más o menos ricas, reconociéndoles no obstante a ellas el derecho y la obligación de educar a los ciudadanos o habitantes, con las nociones elementales indispensables para la vida práctica. Pero desde poco tiempo



po atrás, la nación ha empezado a hacer competencia a las escuelas primarias, en el propio territorio de las provincias; y como tiene más recursos y puede pagar mejor y más puntualmente a los maestros, la escuela nacional atrae a los niños que antes concurrían a las escuelas provinciales.

La supremacía nacional contraría directamente, en esta forma, el ejercicio práctico de una atribución provincial, expresada de un modo categórico en la Constitución; y al mismo tiempo, tiende a desprestigiar la escuela pública, local o provincial, regentada por maestros no siempre bien remunerados, y que poco a poco se van retirando debido a la competencia. Agrégase a estas consideraciones que el deseo que tienen generalmente las provincias de hacer prosperar sus respectivos territorios, las lleva a solicitar por intermedio de sus diputados y senadores una gran cantidad de protección del Gobierno nacional. El resultado es siempre, naturalmente, a favor de la supremacía del Gobierno nacional sobre las provincias. Cada vez se va haciendo más confusa la línea de separación, entre la autoridad nacional y la provincial. Se está constantemente modificando este límite en el sentido de dejar mayor espacio para el Gobierno nacional, a tal punto, que ya nadie sabe con precisión cuál ha de ser la línea divisoria.

No estamos, sin embargo, en el caso de volver a discutir lo que ya hemos tantas veces debatido desde el año 1860, sobre las facultades del Gobierno nacional con respecto a las de los Gobiernos provinciales y a su autoridad. Ese debate no es sino académico. Nadie alza como bandera de



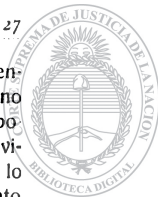
partido las facultades de las provincias. Más bien, se sienten algunas tendencias a alzar la bandera contraria; pues ya hay un partido, el socialista, que ha proclamado con toda franqueza el establecimiento del régimen unitario.

Naturalmente, como táctica política, los partidarios de ese régimen, cuando ocupan posiciones legislativas, hacen lo posible para aumentar la confusión de atribuciones, y presentan en el Congreso todos los proyectos que les parece, sean o no de facultad nacional. Esta forma de ir prácticamente haciendo la unidad, es uno de los modos por los cuales una determinada corriente de la opinión se abre cauce y concluye por dominar la extensión del país.

Dependerá de acontecimientos futuros el que estas tendencias, que van ensanchando la supremacía del Gobierno nacional, a expensas de los Gobiernos provinciales, concluyan o no por hacer desaparecer las autonomías locales. Yo no lo puedo prever; si me ha sido fácil entender el camino recorrido hasta la fecha, porque he podido consultar los hechos pasados, con la mayor despreocupación posible, no me siento capaz de predecir qué es lo que va a ocurrir en nuestro país, en materia de gobierno, de aquí a diez o veinte años. Lo único que veo claro a este respecto es que estamos atravesando un período diferente de los anteriores, y que las cuestiones que ya hemos dejado resueltas no perturban en estos momentos la que tenemos que resolver por ahora, que es: la sinceridad del régimen electoral.

Este parece ser el punto de mira de la mayor

parte de las fuerzas políticas del país y de los sentimientos del pueblo, en estos últimos años. Y no se ve—por lo menos yo no veo—, que haya la posibilidad de estorbar por ahora este desenvolvimiento del sentimiento público y patriótico. En lo que respecta a aquella otra cuestión, al aumento creciente de la supremacía nacional con detrimento de las instituciones provinciales, sobre este punto, repito, no veo claro: anoto la tendencia, pero no sé hasta dónde hemos de llegar en ese camino.







VIII

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

PARA completar las observaciones del capítulo anterior, será conveniente que haga presente otro caso de supremacía de la nación sobre las provincias, de mayor importancia que los anteriores, en el sentido de que afecta de un modo más hondo las instituciones. Quiero referirme a la facultad de reformar la Constitución.

La Constitución nacional—según dice su preámbulo—la dictaron los representantes del pueblo de la nación argentina «por voluntad y elección de las provincias que la componen». Esta combinación de fuentes corresponde al momento histórico en que aquella ley fundamental se promulgaba. Las provincias aparecen presidiendo la organización del país; de hecho, así lo hacían, puesto que eran los gobernadores de éstas, presididos por el de Entre Ríos, y las Legislaturas de provincia sosteniendo a sus respectivos gobernadores, quienes organizaron el Congreso Constituyente en el año 1853 e hicieron efectivo el pensamiento que sirvió de bandera a la campaña revolucionaria llevada a cabo por el general Urquiza. Pero una vez que la organización nacional se lleva a cabo, afirmando la



existencia de la nación argentina y radicando en su totalidad la soberanía interna y externa, las provincias desaparecen como entidades constituyentes. En lo sucesivo, cada reforma constitucional se realiza sin intervención de la voluntad de éstas; ella se lleva a cabo cuando el Congreso nacional, con un *quorum* mayor que el ordinario, la declara necesaria, y se efectúa en seguida por una Convención nacional convocada al efecto.

En esa forma se han hecho las enmiendas de 1860, de 1866 y la última pequeña enmienda de 1898, relativa al número de ministros del Poder ejecutivo y al número de habitantes, que ha de representar cada diputado, y, así es, cómo se ha de hacer cualquier nueva reforma, corrección o modificación que se estime conveniente introducir en el texto constitucional.

Hay un partido argentino que propicia la abolición de la Cámara de Senadores. Si eso hubiera de efectuarse, sería sin la consulta directa de las provincias como tales; simplemente bastaría la acción del órgano nacional a que me acabo de referir.

Ahora bien: la existencia del Senado es lo que más interesa a las provincias, puesto que este Cuerpo es el destinado a representar la igualdad política y de autonomía que éstas tienen entre sí. Cada provincia, está allí representada por dos senadores, cualquiera que sea su importancia en población, en riqueza, en cultura o en otras manifestaciones sociales. El equilibrio federativo, está mantenido, precisamente, por la Cámara de Senadores. En la Constitución nacional, no hay nada



que se oponga a que una nueva reforma suprima esta rama del Poder legislativo, lo que importaría eliminar de hecho a las provincias, como Estados federales. Una reforma constitucional en este sentido, convertiría las provincias actuales en simples departamentos de la nación, representados en una sola Cámara, proporcionalmente, al número de sus habitantes. Este cambio vendría a ser en realidad, una enmienda de carácter unitario: el régimen habría cambiado, y la posibilidad de esta reforma efectuada por el solo órgano de la autoridad nacional—naturalmente nos estamos poniendo en una hipótesis, que surge de la interpretación del texto constitucional—; es una prueba evidente de la supremacía de la nación sobre las provincias, que demuestra una vez más que no hay en el país sino una sola soberanía: la nacional.

Ya en 1880, quedó esto bastante claro, cuando se trató de resolver la cuestión «capital». Cuando el Congreso reunido en Belgrano, dictó el 20 de septiembre, la ley que el presidente Avellaneda promulgó el 21 del mismo mes, declarando capital de la nación a la ciudad de Buenos Aires, previa cesión que del territorio por federalizar hiciera la respectiva Legislatura, dictó ese mismo día otra ley, por la cual, se convocaba una Convención constituyente, encargada de reformar el artículo 3.º de la Constitución nacional, en el caso de que la provincia de Buenos Aires no cediera la ciudad de este nombre hasta el 30 de noviembre. Esto importaba devolver la cuestión en su plenitud al pueblo argentino, para que éste, por el órgano de su Convención, hiciera lo que hizo en 1853, es



decir, declarase que la ciudad de Buenos Aires es la capital de la República Argentina, con o sin la voluntad de la Legislatura de la provincia del mismo nombre, a la que entonces pertenecía.

Es este un hecho, que pone de manifiesto la importancia política y constitucional de esta facultad de declarar la necesidad de la reforma, y de las consiguientes atribuciones de las Convenciones convocadas por el Congreso. Si mañana, en vez de suprimirse la Cámara de Senadores, como se propone, se tratara de disminuir el número de las provincias, juntando tres o cuatro en una sola, a objeto de dar mayor poder al Gobierno local y para no tener tanta necesidad de la ayuda del Gobierno central, el Congreso podría iniciarlo, declarando la necesidad de la reforma, y la Convención convocada al efecto, podría realizarlo. Hacer una sola, de las tres provincias de Cuyo, restableciendo la antigua intendencia de la época colonial; formar al Norte una sola provincia con dos o tres, agregando otra vez Jujuy a Salta, o Catamarca a Tucumán o a Salta misma, etc., todo eso se podría hacer en el país, si hubiera una opinión bastante considerable que apoyase esta idea, y que legitimara la acción del Congreso, declarando la necesidad de la reforma.

La Convención nacional—ya se ha visto en 1860, 1866 y 1898—, no se compone ya de dos diputados por cada provincia, como el Congreso de Santa Fe de 1853. Las Convenciones convocadas, se han compuesto ahora de igual número de miembros que el de la Cámara de Diputados; de manera que, en realidad, se trata de una Convención



unitaria. Ni siquiera se ha adoptado en ninguna de estas Convenciones, el sistema del colegio electoral para presidente de la República, en el que se combinan los dos números, el de diputados con el de senadores. Las Convenciones constituyentes o reformadoras que hemos tenido después del año 1853, no han sido sino una reproducción de la Cámara de Diputados, pues se ha prescindido completamente de la composición del Senado; de manera que en ellas no estaba representado más que la totalidad del pueblo argentino, sin distinción de provincias y sin preocuparse de la igualdad federativa de las mismas.

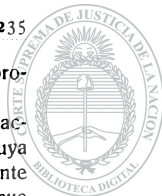
Si una provincia creciera tanto en el número de sus habitantes que alcanzara—como Prusia, respecto de Alemania—, a ser más de la mitad del número total de los habitantes del país, ella sola podría modificar a su antojo la Constitución, sin preocuparse para nada de lo que opinasen las demás provincias, si la Convención llegara a ser convocada. El único obstáculo que impediría a esa provincia arreglar el país a su gusto y para su uso —como lo arregló militarmente Prusia cuando se formó el Imperio Alemán—, es el que la ley tendría que pasar por manos del Congreso, y que una de las Cámaras, el Senado, está compuesta en forma tal, que ninguna provincia puede prevalecer con su sola población.

En los Estados Unidos no se creyó bastante garantía, que la necesidad de la reforma de la Constitución tuviera que contar con la mayoría del Senado, en el que están representados los Estados; y se puso además un artículo, estableciendo que



esa reforma no deberá quitar a ningún Estado su igualdad de representación en la Cámara de Senadores, sin su consentimiento.

La Constitución argentina, menos federalista que la norteamericana, no ha adoptado esa precaución: se ha creído que bastaba con la existencia actual del Senado para evitar que una reforma constitucional muy honda pudiera barrer con las provincias como entidades federativas; y esta precaución de nuestra ley fundamental, limitada como está a la sola existencia de la Cámara de Senadores, ha resultado bastante seria, puesto que hemos visto que, aún en asuntos de menor transcendencia, el Senado ha sido de parecer frecuentemente contrario a la opinión nacional manifestada en la Cámara de Diputados. Por ejemplo: cuando se trató de hacer el Censo del país, no obstante que era una operación retardada mucho más de lo que se acostumbra respecto de esta clase de recuentos en los países civilizados, y que es necesaria, para que la administración nacional pueda basarse en datos estadísticos ciertos, esa operación fué obstaculizada años y años en el Senado, por razones de orden federal, que podrían resumirse en lo siguiente: «No queremos que un nuevo Censo traiga a la Cámara de Diputados un aumento de representantes de las provincias que crecen con mayor rapidez y la disminución de los representantes de las provincias que crecen más lentamente. Queremos mantener, por lo menos en la Cámara de Diputados, la actual proporción numérica, que favorece a las provincias chicas; no queremos la pro-



porción numérica nueva que favorecerá a las provincias grandes.»

Es así cómo el Senado ha impedido con su actitud que la Cámara de Diputados se constituya con arreglo a la Constitución, proporcionalmente al número de habitantes de cada provincia; y que la Cámara de Diputados sea, como dice expresamente el artículo 36, la representación de la nación en conjunto, y no de las provincias como entidades federativas.

Recorriendo los *Diarios de las Sesiones* en que se han discutido los distintos proyectos de Censo, no solamente del llevado a cabo en 1914, sino también de los anteriores, se ve cómo siempre han surgido voces resueltas que francamente han dicho lo que acabo de expresarles: «Es necesario impedir que las provincias chicas pierdan o disminuyan el número de sus representantes, en proporción al de las provincias grandes.»

Como quiera que sea, el Congreso de la nación, aun cuando a veces obra en sentido federalista, es el Congreso de la nación. No son tales o cuáles provincias las que determinan estas actitudes y resoluciones; es el conjunto de ellas, organizadas en forma nacional y representando en la Cámara de Senadores a todas las Legislaturas provinciales.

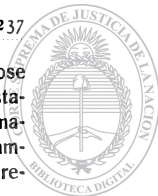
Se ve, pues, que esta facultad de reformar la Constitución o de no reformarla, tiene consecuencias muy importantes. Respecto de los procedimientos, no todos los países han adoptado el seguido en la República Argentina, que combina la opinión del Poder legislativo ordinario con la de una Asamblea extraordinaria o Convención. Algu-



nos Estados han entregado esta facultad a la Asamblea legislativa ordinaria.

En los países cuya forma de Gobierno es unitaria, no hay mayor peligro en que esto se realice de ese modo. Por ejemplo: en Inglaterra el Congreso o Parlamento que dicta las leyes ordinarias es el mismo que dicta las constitucionales. No se distingue una ley ordinaria de una constitucional, ni por su forma ni por su origen. La precaución que toman los ingleses, cuando van a dictar una ley constitucional, es idéntica a la que adoptan cuando van a dictar cualquier otra ley importante que pueda afectar los intereses de la nación, y es la siguiente: consultar al pueblo en elecciones generales. La consulta al pueblo se hace en Inglaterra disolviendo la Cámara de los Comunes, para que ella sea electa de nuevo. Llegada la época electoral, cada uno de los partidos hace propaganda a favor o en contra de la reforma propuesta, según lo estime mejor. Los ministros salen a hacer campaña en favor de sus ideas, los opositores hacen lo mismo en defensa de las suyas, y el pueblo, así ilustrado, concurre a los comicios, eligiendo los representantes que considera más indicados. Cuando los legisladores, en esta forma elegidos, hacen la reforma que se había propuesto, se puede decir, entonces, que el pueblo de la nación ha decidido cambiar sus instituciones; cuando no lo hacen, la reforma queda en simple proyecto para épocas ulteriores.

Más de una vez hemos visto en Inglaterra que un proyecto de cierta importancia ha sido presentado en Parlamentos sucesivos, no obteniendo su



aprobación; estos se han disuelto, realizándose elecciones nuevas, y los representantes que estaban en contra de la reforma han vuelto a ser mayoría; pero a la larga la opinión del país ha cambiado, la representación del pueblo también y la reforma se ha llevado a cabo.

Esto ha ocurrido con motivo de la reciente reforma, limitando las facultades de la Cámara de los Lores. Después de algunas campañas electorales y de varias resoluciones del Parlamento, por fin llegó uno que, contando con la opinión del país, que acababa de elegirlo, pudo hacer pasar el *bill* parlamentario —como se le denomina allá—, y no solamente por una mayoría de la Cámara de los Comunes, sino también por una mayoría de la Cámara de los Lores, convencidos éstos de que era inútil resistir.

Esa manera de reformar las instituciones no ha sido adoptada por todos los países. En Inglaterra, ella parece ser la más adecuada a la índole de sus instituciones; pero no sería posible ni prudente trasplantarla a la República Argentina. Entre nosotros no existe la disolución de la Cámara de Diputados; ni hay posibilidad de consultar al pueblo en una elección de representantes, puesto que ésta no se hace por la totalidad de ellos, sino únicamente por la mitad, cada dos años. Si hubiéramos adoptado el sistema norteamericano, que renueva íntegramente la Cámara nacional de representantes, sería posible una consulta al pueblo con motivo de una importante cuestión; pero nosotros hemos adoptado, desgraciadamente, una forma de renovación parcial que no permite que todo el pue-



blo argentino haga valer su modo de pensar, cuando sería decisivo en la formación de la Cámara de Diputados. Siempre hay una mitad de legisladores electos dos años antes, que no están, por consiguiente, inspirados por los sentimientos actuales que han presidido la elección de la otra mitad.

Apunto desde luego este inconveniente de las instituciones argentinas, porque explica en gran parte ciertos estados revolucionarios, que los que miran las cosas con criterio poco científico atribuyen con frecuencia al carácter más o menos discolo y desordenado de los partidos políticos argentinos.

Cuando un partido político o una gran parte de la opinión, que aboga por una determinada reforma o cambio institucional, sabe que puede obtener en una elección popular el cambio completo de una Cámara del Congreso, y que la reforma puede venir inmediatamente que él lo desee, siempre que triunfe en los comicios, no hay necesidad de recurrir a medios violentos; no sienten ni siquiera la tentación de hacerlo. Y eso es lo que ocurre en Inglaterra y en los Estados Unidos.

En el primero de estos países la disolución del Parlamento hecha antes de vencer su término—que era hasta hace poco de siete años y que ahora desde 1911 es de cinco—, permite que el pueblo en esa elección total imponga su opinión en la nueva Cámara. En los Estados Unidos es lo mismo. Elegir cada dos años la Cámara de Diputados, hace innecesario disolverla antes, y, por consiguiente, el pueblo impone su opinión determinando la marcha del Gobierno.



En la República Argentina, suponiendo que las elecciones fueran siempre libres, que la voluntad manifestada en los comicios no sea alterada en los escrutinios, que la voluntad respetada en los escrutinios no sea alterada en las Comisiones de Poderes de la Cámara, que la voluntad popular aceptada y reconocida por la Comisión de Poderes no sea alterada por la mayoría de la Cámara, suponiendo todo eso, aún queda una mitad anterior de diputados, que es la que ha de dar sus votos para que entre la otra nueva mitad, y que con todos los ardides propios de la política argentina, ha podido hasta ahora limitar el número de los nuevos legisladores que podrían hacer peligrar la conservación de la mayoría.

¿Se concibe que, en esta situación, tengan siempre paciencia los partidos políticos para esperar que el convencimiento unánime de los adversarios les abra las puertas, o que las nuevas ideas se instalen por sí solas en el Gobierno? Es en presencia de esto, naturalmente, que los partidos, sin otros recursos legales, suelen volverse hacia donde se encuentran colgadas las armas—y a veces las empuñan, alzándose contra los Poderes constituidos.

No hay nada más conservador—he dicho en otra ocasión—, que la libertad; no hay nada que garanta más el orden, que permitir que la opinión pública entre por los medios legales en los Parlamentos y en las casas de gobierno. Cuando esos caminos están cerrados, por equivocación de las instituciones o por la mala índole de los gobernantes, es menester abrirlos en alguna forma, y las



circunstancias pueden ser de tal manera graves, que la necesidad de la revolución he haga inminente.

Los hombres políticos tienen, pues, que cuidar que no lleguen esas circunstancias, y que las reformas constitucionales no se efectúen mediante movimientos armados. Si Rozas no hubiera impedido la celebración del Congreso Constituyente, ¿habría sido necesario ir a la revolución que terminó con la batalla de Caseros? Es claro que no.

Cuando se encuentra en las instituciones de un país, y en el modo de practicarlas, el medio de que se efectúen los cambios que la opinión auspicia, que las nuevas ideas y los nuevos sentimientos requieren como indispensable condición del mantenimiento de la vida en forma progresiva, cuando se encuentra en las instituciones el modo de hacer esas transformaciones, digo, la paz está siempre asegurada. Pero si las instituciones o los que las manejan no permiten reformas, el orden no estará jamás garantizado.

La Constitución argentina, en el artículo a que me acabo de referir sobre la forma de renovación de los diputados, contiene un germen de intranquilidad. Y yo creo que una de las primeras reformas que hay que hacer, es devolver a la Cámara de Diputados su carácter realmente expresivo de la voluntad nacional, en el sentido de que toda ella sea electa de una sola vez, como es electa la Cámara de los Comunes, en Inglaterra; la Cámara de Representantes en Estados Unidos, la Cámara de Diputados en Francia, el «Reichstag» en Alemania, y como son electos, en general, todos los



demás Cuerpos representativos populares de los principales países del mundo (1).

Entretanto, no es el pueblo de las provincias ni por el órgano de sus Legislaturas ni por el órgano de sus Gobiernos, el que tiene la intervención jurídica y legal necesaria, para la reforma de la Constitución: son las autoridades centrales y, entre ellas, el Congreso de la nación, en primer término. Y en el Congreso existen dos rémoras: una que previene de la forma de elección del Senado, y otra de la renovación parcial de la Cámara de Diputados; que podrán ser salvados cuando la opinión sea bastante poderosa en el país, como para acallar las oposiciones que se levanten en el seno de una y otra Cámara.

No creo insistir nunca demasiado en recordar que, en definitiva, la fuerza que gobierna los países es la de la opinión pública, y que cuando ella se manifiesta en forma categórica, con unanimidad o con una proporción tan grande que se acerca a ésta, no hay autoridad alguna, no hay despotismo por autoritario que sea, capaz de resistirse. Por eso, la principal de las propagandas debe hacerse en el seno del pueblo y no en el seno de los Parlamentarios. Estos Cuerpos sólo sirven para hacer efectivas las opiniones predominantes en el pueblo, en todo aquello que afecte los intereses generales de la sociedad; y es, por consiguiente, del pueblo, desde donde debe indicarse a los partidos los rumbos que conviene seguir.

(1) En 1923, siendo ministro del Interior el autor de este libro, el Poder ejecutivo inició esta reforma por proyecto de ley presentado al Congreso, que aún no lo ha considerado.

Me parece que en la marcha de las instituciones argentinas progresamos en ese rumbo. Vamos disminuyendo las distancias que en otras épocas han separado al Parlamento del pueblo. Cuando estas distancias sean más cortas, entonces hemos de ver penetrar por todos los resquicios del Congreso, y cualesquiera que sean los partidos que tengan representantes, la expresión de los sentimientos y de las ideas predominantes en el país. El Gobierno será entonces más representativo y más republicano.





LA Constitución argentina contiene una enumeración de los derechos e inmunidades que ella reconoce o confiere a los habitantes del país, tanto ciudadanos como extranjeros, lo que importa una limitación puesta a las atribuciones de los Gobiernos, así del federal como de los provinciales.

En el sistema seguido por la Constitución, se consideró que la libertad individual formaba por su naturaleza una esfera de actividad digna de ser respetada por todas las autoridades públicas y que debería ser garantida en su integridad por la ley fundamental de la nación. Este concepto deriva directamente de la doctrina profesada por la Revolución Francesa, que fué la que nuestros padres aprendieron mejor y entendieron también de un modo más perfecto, en los comienzos de nuestra existencia nacional.

En los Estados Unidos, la Constitución nacional no había adoptado el mismo sistema. Al principio no contuvo declaraciones de derechos; fueron enmiendas posteriores las que hicieron esas declaraciones. Pero ellas se referían a la acción del Gobierno federal más que a la de los Gobiernos loca-



les. Solamente después de la guerra de Secesión se adoptó en 1868 la enmienda XIV que limitó las facultades de los Estados respecto de los derechos individuales.

Entre nosotros, desde el principio se creyó, partiendo del concepto unitario de la Revolución Francesa, que un derecho individual existía enfrente de toda autoridad, y que, por lo tanto, lo mismo es el Gobierno de la nación que el Gobierno de la provincia cuando se trata de respetarlo.

Lo curioso en esta historia de las declaraciones de derechos individuales es que la Revolución Francesa, de donde nosotros la tomamos, habíala a su vez copiado de los Estados Unidos; no propiamente de la Constitución nacional de ese país, sino de constituciones locales, como la del Estado de Virginia o la de Massachussets.

Existían en la Historia algunas declaraciones de derechos, como por ejemplo, las obtenidas en Inglaterra en el siglo XIII y que estaban consignadas en la magna carta, la petición de derecho de 1628, la declaración de derechos de 1688 y el *bill* de derechos del mismo año; pero no estaban incorporados a un documento llamado Constitución. La idea de poner la declaración de derechos en el mismo instrumento y con el mismo rango que las demás disposiciones relativas a la organización de los Poderes públicos es nueva, relativamente; es una idea que no se encuentra sino al final del siglo XVIII y que todavía no ha sido definitivamente aceptada por todos los países.

En los primeros Estatutos o Constituciones que la República Argentina se dió durante el periodo re-



volucionario, se enumeraban los derechos individuales y además se establecían garantías o inmunidades como limitación de autoridad a las atribuciones del Poder ejecutivo. La verdad es, que saliendo, como sucedía entonces, de un despotismo legal, aunque a veces muy grave, en el que nos mantenía la Corona española, lo primordial debía ser asegurar la libertad de las personas contra las agresiones provenientes de la autoridad pública. Andando el tiempo, pasada la época de la tiranía de Rozas, reorganizado el país en la forma que hemos explicado en capítulos anteriores, la libertad individual ha venido a quedar en un lugar menos importante, dentro del conjunto de las instituciones establecidas por la Constitución. No menos importante porque en sí tenga ella una transcendencia menor, sino menos importante en la práctica, porque las violaciones de la libertad individual son cada día más escasas. Ya no hay necesidad de combatir por el establecimiento de la libertad religiosa, que está no solamente en el texto de la Constitución, sino en las costumbres argentinas; no hay tampoco en el presente que luchar por establecer la libertad de pensamiento o de palabra hablada o escrita que está también sancionada por las costumbres argentinas. En cuanto a otras libertades, las puramente civiles, que se refieren a nuestro patrimonio, a nuestra facultad de contratar, comerciar, ejercer industrias, etc., esas están definitivamente adquiridas, a tal punto, que nos cuesta un poco de trabajo comprender cómo han llegado a ser cuestiones de Derecho Constitucional.

La civilización argentina no es sino una variedad



de la civilización indoeuropea contemporánea; y no es una invención ni es tampoco una originalidad nuestra haber llegado a este estado a que me acabo de referir, en que las libertades individuales están de tal manera reconocidas por la teoría y por la práctica, que no necesitamos defenderlas en debates públicos como los habidos a su respecto en tiempos pasados.

Cuando salimos de la República Argentina y vamos a viajar en el Exterior, encontramos una civilización análoga y nos hallamos protegidos del mismo modo que en nuestro país. Podemos creer lo que nos parezca mejor en materia de religión o de ciencia, exponer libremente nuestras opiniones, escribir y publicar lo que creamos oportuno, transitar libremente, comprar, vender, etc. Casi todo el mundo puede recorrerse sin encontrar mayores tropiezos para la libertad individual, y cuando encontramos alguno, es porque hemos entrado en un país de civilización inferior.

No es de extrañar, entonces, que estos derechos tengan en los libros de ciencia política menos espacio que el que tenían antes, porque lo natural es dedicar mayor estudio y esfuerzo a aquello que todavía está en problema, que todavía es materia de debate y que puede tener más o menos dificultad en consolidarse.

Los autores acostumbran a hacer de estas libertades individuales dos grandes grupos, dividiéndolas en civiles y políticas. Las libertades o los derechos civiles, son conferidos habitualmente a todos los habitantes de un país, sea por la ley, por las costumbres o por los Tratados internacionales.



Nuestra ley, que para este caso es la Constitución, confiere indistintamente los derechos civiles a todos los habitantes de la República, cualquiera que sea su nacionalidad. En otros países, los derechos civiles están conferidos por la ley a los ciudadanos solamente, pero son extensivos a los extranjeros por los Tratados que esos países pueden celebrar con los otros, y también por la costumbre. Por ejemplo: Francia, es un país que teóricamente reserva los derechos civiles para sus ciudadanos. No ha hecho una declaración como la República Argentina, en lo que respecta a los derechos de propiedad, de ejercicio del comercio o de las industrias, pero de hecho reconoce lo mismo que nosotros a todos los extranjeros. Porque aún cuando no hay un derecho legal, hay un principio de libertad consagrado por la costumbre, que complementa la ley.

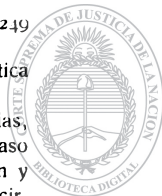
En nuestro país, fué necesario hacer de un modo franco y liberal estas declaraciones en la Constitución, para que todos los hombres de mundo— como dice el preámbulo —, pudieran venir a habitar el territorio argentino. Porque necesitábamos una población más numerosa que la que teníamos, a la vez que nos era indispensable organizar un desierto— como decía Alberdi—. No contábamos ni siquiera con un millón de habitantes en 1853; y era necesario, por lo tanto, fomentar la venida de las poblaciones europeas, que dedicando en estas nuevas tierras sus actividades a la consecución de la fortuna o de la riqueza, habrían de sumarse como elementos civilizados de trabajo y de prosperidad a los escasos que existían en este suelo.



Los otros derechos, los llamados políticos, son subsidiarios, y están destinados a asegurar los primeros: los civiles. Los derechos políticos comprenden las diversas formas de intervención, que las Constituciones o leyes respectivas acuerdan a cierta parte del pueblo, en la organización del Gobierno o de la autoridad, y se refieren, en general, al derecho de participar en la elección de algunos funcionarios o de ser elegidos para tales o cuales cargos políticos.

Se concibe que pueda uno estar tranquilo en su casa sin que nadie viole el domicilio: es una inmunidad civil; que pueda uno disfrutar tranquilamente de su propio patrimonio; ejercitar pacíficamente, sin agresiones extrañas, sus facultades mentales y de trabajo; moverse sin tropiezo en todo el territorio de la nación y salir de él cuando estime conveniente; aprender, enseñar, ejercitar de todos los modos posibles, las facultades físicas y mentales de su respectivo organismo; se concibe, digo, que todo esto lo disfrutemos y seamos perfectamente felices, sin asistir a ninguna elección y sin ser elegidos diputados, senadores o presidente. ¿Para qué sirven entonces estas franquicias políticas? Ir a las elecciones o ser elegido, sirve únicamente para garantizar los derechos civiles, para asegurar que las libertades que corresponden a todos los habitantes en las naciones civilizadas, no han de ser alteradas por la acción despótica o arbitraria de las personas constituidas en autoridad.

La libertad política es, entonces, un medio; la libertad civil es un fin. Y no hay que confundir los



medios con los fines. Cuando la libertad política se hace un fin, peligra la libertad civil.

De aquí, pues, que en algunas épocas agitadas, especialmente en Francia, haya ocurrido el caso que, habiendo grandes facilidades de elección y excelentes probabilidades de ser electo, es decir, existiendo gran libertad electoral, no ha habido garantía bastante para la propiedad ni para la libertad individual.

Una tiranía puede ser electiva o hereditaria, unipersonal o pluripersonal. La tiranía no deja de ser tal, porque el que ataca las libertades de orden civil se llame rey, emperador, presidente, Convención, Parlamento o Cámara. Dondequiera que la autoridad se ejercite en forma agresiva contra la actividad individual, que constituye el conjunto de los derechos civiles, hay tiranía o despotismo. Por lo tanto, en el ejercicio y en la reglamentación de los derechos políticos, no debe perderse de vista que ellos tienen por objeto garantizar los derechos civiles.

Resulta de aquí que puede discutirse si la función electoral se ha de entregar a la totalidad de las personas, de cualquier sexo que sean, o si se ha de poner una limitación a su ejercicio reduciéndola únicamente a las personas de sexo masculino, o si de entre las personas de este sexo se han de distinguir a los que tengan una edad prefijada, igual o inferior a la de la mayoría civil—que en unos países se alcanza a los veinticinco años, en otros a los veintiuno y en el nuestro a los veintidós—, o si se ha de requerir a los ciudadanos,



para darles el derecho del voto, que tengan una capacidad económica o social determinada.

Todo esto se concibe que se discuta cuando se trata de una franquicia o de una libertad, que en realidad no es sino un medio para asegurar fines más altos y permanentes. Esas discusiones han ocurrido en todos los países del régimen representativo. En algunos, se ha partido del sufragio limitado y restringido y se va poco a poco marchando hacia el sufragio universal; en otros, se ha ido desde el comienzo al sufragio universal, siendo entendido que esta palabra *universal*, calificando al sufragio, no tiene el sentido gramatical de costumbre: quiere decir, simplemente, que se acuerda a la gran mayoría de los ciudadanos varones.

La enumeración de los derechos civiles especificados en la Constitución argentina, es más o menos la misma que contienen la generalidad de los tratados de Derecho Constitucional. Hay, sin embargo, algunos derechos que no están indicados, pero un artículo previsor establece que la enumeración de los derechos y garantías no importa la negación de otros, que, aún cuando no están indicados, surgen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Esa salvedad restablece en la Constitución un derecho no enumerado en el artículo 14, y es, el derecho de reunión. No hay ninguna disposición constitucional que garantice este derecho, y, sin embargo, es uno de aquellos que los argentinos no abandonamos por nada; que usamos frecuentemente y que venimos ejercitando desde mucho



antes de 1853. La Constitución se ha referido tan sólo al derecho de asociarse con fines útiles, no ha dicho nada sobre la reunión, que no es en realidad una asociación de carácter permanente, sino una junta de personas realizada de un modo transitorio, habitualmente con fines de propaganda.

En Inglaterra ya ha ocurrido el caso de que las leyes no hubiesen previsto el derecho de reunión, y aunque allí no hay ninguna referencia constitucional como la nuestra, que diga que los casos no previstos no se interpretan como negaciones, el criterio práctico de los ingleses ha resuelto la dificultad. Si un ciudadano tiene el derecho de transitar en el territorio y de ir a cualquier plaza de la ciudad por un determinado tiempo, de igual modo un segundo ciudadano puede hacer lo mismo, un tercero también, un cuarto y un quinto, y así sucesivamente. De manera que todos los que se encuentren juntos han usado individualmente de su derecho de transitar. He aquí cómo los jueces ingleses no han podido acceder a peticiones que en algunas oportunidades les han hecho los agentes del Poder político, para suprimir reuniones; porque se han encontrado con que todos los *meetings* estaban compuestos de personas que habían hecho uso cada una de su derecho concurriendo a un sitio determinado donde se encontraba con algunos otros semejantes o conciudadanos.

Habría tal vez ocurrido lo mismo en la República Argentina, pero, con la disposición a que me acabo de referir, todas las dificultades desaparecen.

El derecho de reunión, es un modo de propaganda indispensable para el ejercicio del Gobierno



republicano. Sin él no es posible que los ciudadanos realicen todos los actos preparatorios de las elecciones y necesarios para la vigilancia que al público corresponde sobre los Poderes que ejercitan autoridad. El derecho de petición, como el de enseñar y de aprender, dependen en gran parte de que se celebren o no reuniones de ciudadanos, para firmar las peticiones, oír su lectura, escuchar las conferencias o aprender lo que los conferencistas, profesores o los ciudadanos que se crean con ideas expliquen a las personas.

Puede ocurrir el caso de que una autoridad de más o menos jerarquía, o una persona particular, estorbe el ejercicio de algunos de estos derechos; en ese caso, la sanción está generalmente contenida, no en la Constitución, sino en el Código penal. Es éste el que se encarga de establecer en qué castigo incurre aquel que ha interrumpido uno de los derechos reconocidos a la persona y al ciudadano, por la ley fundamental de la nación. Si el Código penal no contiene la sanción, hay en el Derecho civil modos civiles de reparar los daños causados o de impedir la obstrucción. Si una propiedad particular, por ejemplo, es sustraída de su dueño, el derecho castiga este delito como hurto o como robo. Aun cuando no existiera esa pena, la propiedad puede ser reivindicada por una acción civil del Poder de quien la ha sustraído, y se puede hacer condenar al substractor al pago de una indemnización.

Hay, entonces, formas diversas, de orden civil o de orden penal que, como reglamentación de la Constitución, protegen el ejercicio de este dere-



cho. Algunas veces, esta misma ha tomado la precaución de indicar algunas de esas protecciones particulares. Por ejemplo: respecto de la propiedad, en uno de sus artículos, el 17, dice así: *«La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley previamente indemnizada, etc.»*.

Que exista o no conveniencia de que esa protección especial de la propiedad esté contenida en la Constitución es, en realidad, secundario; pero el hecho de que ella esté indicada de una manera expresa, demuestra que los constituyentes se preocuparon de rodear de garantías los derechos que a ellos les pareció que debieron ante todo ser protegidos.

Una disposición análoga existe en la Constitución de los Estados Unidos. La propiedad, tanto en ese país como en el nuestro, necesitaba cuando se dictaron las respectivas Constituciones, ser protegida; porque se salía de una época en la cual el Poder público no estaba todavía habituado a reprimir su acción en presencia de los intereses legítimos de los ciudadanos. Este mismo principio existe en otros países, sin estar elevado a la categoría de garantía constitucional; está contenido simplemente en los Códigos civiles.

En la Constitución argentina se mencionan, también, algunas otras garantías especiales relativas a la libertad individual. *«...Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arresta-*



do sino en virtud de orden escrita de autoridad competente». (Art. 18.)

«...El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación».

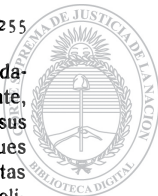
«...Las cárceles de la nación—agrega el mismo artículo—serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas».

Esta serie de garantías enumeradas en la Constitución, y otras, de que luego nos ocuparemos, demuestran que sus autores se preocuparon especialmente de las libertades, en una época en que todavía podían ser discutidas. En la actualidad, aun cuando la Constitución no dijese nada al respecto, creo que podríamos estar seguros de que ninguna ley se apartaría de esos principios. Las deficiencias que notamos en la práctica son el resultado de su mala interpretación. En todas partes del mundo ocurren esas deficiencias.

La existencia del delito, de la delincuencia en general, es un mal inevitable y, así como hay particulares que matan, roban o falsifican, hay también funcionarios que cometen transgresiones de sus deberes e invaden la esfera dejada por la Constitución a la libertad individual.

Todos estos males están destinados a ir disminuyendo y a ser en definitiva convertidos en peligros remotos, con los adelantos de la civilización y con la aplicación constante de los principios protectores de la libertad individual.

La enumeración de los derechos civiles y politi-



cos que una Constitución reconoce a los ciudadanos o habitantes de un país, no sería suficiente, por sí sola, para que éstos fueran efectivos y sus titulares pudieran realmente aprovecharlos. Pues hay infinidad de agresiones directas e indirectas contra los distintos derechos que ponen en peligro su existencia, o que, por lo menos, estorban su ejercicio en multitud de circunstancias. Hace falta, entonces, además de la declaración de los derechos, un conjunto de garantías para los mismos.

Las Constituciones modernas de los países representativos, tanto monárquicos como republicanos, contienen habitualmente las dos cosas: la declaración de los derechos y la enumeración de las garantías.

En el sistema constitucional inglés, se ha dado preferencia a las garantías. Los ingleses no han hecho mucho hincapié en las declaraciones teóricas; ante todo, se han preocupado de obtener, en épocas diversas, que las autoridades públicas, y muy particularmente la autoridad real de los primeros tiempos, adoptase ciertas instituciones y procedimientos destinados a proteger sus derechos. Lo que más les ha interesado siempre a ellos, ha sido que los ciudadanos tengan la facultad de conseguir, por medio de los jueces, la reparación de los agravios que hayan recibido en sus derechos. Y han concretado su labor a obtener garantías especiales, en lo que se refiere a la libertad individual.

Entre esas garantías hay una famosa, conocida con el nombre *recurso de habeas corpus*, en vir-



tud de la cual, toda persona arrestada o detenida por otra, sea ésta autoridad o particular, tiene el derecho de pedir que se le conduzca a la presencia de los jueces, para que éstos, examinando el caso, decidan si debe o no continuar el arresto y si hay o no motivo para restringir la libertad.

El recurso de *habeas corpus* fué inventado en Inglaterra; y ha pasado, con el mismo nombre o con otros, a casi todas las legislaciones contemporáneas de los países cultos. Nosotros le tenemos, no expresado en la Constitución nacional, pero sí consignado en la ley de 14 de septiembre de 1863 y reglamentado en el Código de procedimientos de los Tribunales nacionales, en materia criminal. Este recurso, por su naturaleza, pone sobre el juez la responsabilidad principal en los atentados contra la libertad individual, desde que es este magistrado, examinando el caso, el que confirma o no la restricción de esa libertad (1).

Como se ve, los ingleses han dado al Poder judicial una función de transcendencia en el desenvolvimiento de la vida pública, no solamente de la vida privada. Porque si los funcionarios administrativos dependientes de la Corona—como dicen en Inglaterra—, o del Poder Ejecutivo—como decimos nosotros—, sean o no personas del orden judicial, tuviesen la atribución de prender, por el número de días que a ellos les pareciese conveniente, a todos los ciudadanos a quienes imputaran, con razón o sin ella, la comisión de un delito

(1) Casi todas las provincias han establecido en sus Constituciones el recurso de *habeas corpus*.



o la perturbación del orden, no sólo quedaría perjudicada la integridad de la persona humana para los efectos de las relaciones privadas, sino también quedaría perjudicada la sociedad política del país; ya que interviniendo el pueblo, por medio de las elecciones y por el uso de los derechos de reunirse y de publicar sus ideas, en la marcha del Gobierno, sería muy fácil que se burlase ilegítimamente su voluntad, mediante esa persecución de los ciudadanos.

Este recurso tiene en Inglaterra desde 1816 un alcance mucho más vasto que el que nuestra ley de procedimientos criminales le atribuye en la República Argentina. En ese país como en los Estados Unidos, una persona restringida en su libertad por quien no tiene derecho para ello, está siempre autorizada a reclamar ante el juez, por sí o por medio de un amigo o pariente, contra la arbitraria detención; y este magistrado debe investigar el caso, trátase de una detención decretada por un comisario de Policía, por un funcionario de la administración de impuestos, por un empleado de la administración escolar, por un director de asilos o por un maestro de escuela.

Si un maestro de escuela, por ejemplo, detiene un alumno más de lo que el reglamento permite, este tiene el derecho de ser protegido por el recurso de habeas corpus. Si el director de un asilado detiene un asilado contra su voluntad, hay el derecho, por habeas corpus, de reclamar del juez la intervención correspondiente para ponerlo en libertad. El concepto inglés es amplio y respetuoso de la libertad individual. Venga de donde vinie-



re la detención arbitraria, ahí está el juez para decretar la libertad.

En la legislación argentina, solamente se ha creído que pueden venir agresiones de las autoridades; no se ha pensado que pudieran venir de personas no constituidas en autoridad o que si ejercitan alguna función pública no lo hacen a título de empleados del Gobierno. Es por esta razón que se ha puesto el *habeas corpus* en el Código de procedimientos criminales.

En Inglaterra, se entiende que el recurso de habeas corpus es un recurso civil; porque la libertad en un derecho civil, y, por lo tanto, protegerla, es un asunto de esta misma naturaleza. Si el detenido lo está bajo la imputación de un delito, hay procedimiento criminal; pero si no se le ha imputado delito, hay simplemente un recurso civil.

El que sabe que un amigo o pariente está indebidamente detenido, por una persona que no tiene autoridad para tal cosa, ocurre al juez y pide que haga venir al detenido con el detentor a su presencia. Yo fui juez en la provincia de Buenos Aires, hace treinta y tantos años. No había entonces la reglamentación provincial, que hay ahora, del recurso de *habeas corpus*; no había tampoco Código de procedimientos penales ninguno—ni los hubo hasta que yo inicié y lo hice sancionar en el Senado de la provincia—. En aquella época, yo aplicaba los principios generales del derecho inglés. Se me traía un recurso de *habeas corpus*: «*Señor juez: En el batallón guardia de cárceles se halla el ciudadano Tal contra su voluntad, etc.*». Librese oñcio—ordenaba yo - al jefe del batallón de guar-



día de cárceles, para que comparezca a tal hora con el detenido Fulano de Tal». Y varias veces tuve en la barra del Tribunal al coronel Ezequiel de la Serna, más tarde gobernador de Buenos Aires, que era entonces el jefe de dicho batallón. Al cabo de unos cuantos recursos de esta naturaleza, se acabó el sistema de llevar por la fuerza a los ciudadanos a formar en las filas del batallón referido.

Si me traían un recurso de *habeas corpus* contra el comisario del Tandil, del Azul o de Marcos Paz, porque tenía a Fulano o Mengano detenido: «*Librese oficio —decía yo —, para que venga a tal hora y tal día, etc., etc.*». Y tenía que venir el funcionario con el detenido a explicarme personalmente la causa de la detención o restricción de la libertad.

El resultado final de esto, fué que bastaba la simple interposición del recurso, para que el ciudadano arbitrariamente detenido, fuese puesto inmediatamente en libertad, sin que el juez tuviera que intervenir.

La experiencia personal que yo tengo del *habeas corpus* me ha permitido darme cuenta de la eficacia que tiene para enderezar entuertos de la naturaleza de los que acabo de indicar. No es extraño, pues, que los ingleses hayan hecho tanto hincapié en el mantenimiento de este recurso, y subordinen a su existencia o inexistencia la clasificación de Gobierno ordenado o legal y Gobierno despótico. Donde él no existe, pueden ustedes estar seguros de que el Gobierno es despótico; de que la libertad individual no tiene garantías, ni contra los Go-



biernos ni contra las personas, y de que las autoridades, y aún los particulares, podrán privar de la libertad por distintos motivos o pretextos a sus semejantes. No bastaría para impedirlo el Código penal, con aquellas cláusulas en que se reprime los delitos contra la libertad individual. Porque la acusación criminal implica un largo proceso, sujeto a muchos incidentes y apelaciones.

El proceso criminal entre nosotros puede durar a veces dos años, y hay muchos que duran más. ¿Cómo es posible, entonces, que esté el detenido esperando todo ese tiempo, antes de salir en libertad? Se ve, pues, que es sumamente anticuada la simple acusación contra el que es autor de una detención arbitraria, y cómo es mucho más rápido este otro procedimiento civil del *habeas corpus*.

Las autoridades no solamente pueden restringir indebidamente la libertad personal, sino que también pueden cometer agresiones contra otros de los derechos de los ciudadanos. Es menester, por lo tanto, que el agravio cese en el menor tiempo posible, y que el procedimiento sea rápido. De aquí que en Inglaterra, todo ciudadano público, desde el primer ministro hasta el simple soldado, está expuesto a una acción de daños y perjuicios cuando comete cualquier arbitrariedad contra las personas o contra sus derechos. El que obra perjudicando o dañando un derecho, sin facultad legal para hacerlo, es demandable por daños y perjuicios; y los jueces ingleses que actúan en estas causas, condenan sin vacilación a los acusados. En ese país, detener a un hombre un día o una hora, suele dar lugar a una muy buena indemniza-



ción. Entre nosotros sería imposible conseguir reparación monetaria por causas de esta naturaleza.

Un pleito de daños y perjuicios dura, no diré siglos, pero sí años, y concluye, por fin, en que no se ha ocasionado perjuicios, o que si estos se han producido, pueden ser indemnizados con una escasa cantidad de dinero, y todavía se exime de las costas al demandado; de donde resulta en muchas ocasiones, que el demandante indemnizado ha gastado en el pleito una suma mucho mayor que la que se le ha reconocido como indemnización.

El número de casos en que en Inglaterra han sido llevados a los Tribunales los ministros y altos funcionarios, por indemnización, es grande. Entre nosotros no hay ninguno; no solamente porque las costumbres nuestras tienen por base la ignorancia en que la mayor parte de los ciudadanos se encuentran respecto de sus derechos, sino también porque los magistrados no favorecen esta clase de reclamaciones. Lo que no obsta, para que muchas veces se diga que puede permitirse tales o cuales actos de los funcionarios, porque en todo caso quedan siempre a salvo los daños y perjuicios. Es una manera lírica y teórica de argumentar, pues esta reparación, es algo que nunca se alcanza.

Conviene, pues, que estas ideas se abran camino, para que los ciudadanos se habitúen a pedir esta clase de indemnizaciones hasta que los jueces se acostumbren a concederlas. Es este el mejor modo de corregir la arbitrariedad.

Es mucho más fácil corregir los delitos mediante el cobro de indemnizaciones, que mediante la amenaza de penas de otro orden - arresto, prisión,



presidio o muerte---, que resultan ilusorias cuando se las va a aplicar. Los que merecen penas graves, frecuentemente se escapan de su cumplimiento. Por ejemplo: los grandes robos de dineros públicos están severamente castigados en los Códigos; pero ¿han visto los argentinos alguna vez un ladrón de dineros públicos en la penitenciaría? El duelo es cosa prohibida y penada por el Código. Se trata de evitar estos combates en que el que no sabe tirar armas, resulta víctima segura, o por lo menos, evitar la farsa de ir a tirar con pistolas que no están cargadas... Estoy seguro de que mis compatriotas no habrán visto jamás una sentencia condenando a pena alguna a los duelistas, y, sin embargo, han de haber oído referir muchos casos de duelo aun de muerte.

Hace muchos años, siendo yo juez del crimen en La Plata, se me ocurrió ver si era posible cumplir esa parte del Código. Una persona de la alta sociedad, que ha sido después varias veces diputado nacional, mató en duelo en el Tigre a otro ciudadano de la misma categoría. Era yo el juez de turno, y me dije: «He aquí un caso excelente para intentar aplicar el Código penal». Como la Policía no me diera cuenta del duelo, dicté un auto de oficio dirigiéndome a ella, para que, en vista de las publicaciones hechas por diarios, se me remitiesen todos los antecedentes. Hasta la fecha los estoy esperando...

Quiere decir, entonces, que confiar en estos procedimientos penales, largos e inciertos, para proteger las libertades, es ilusorio; y que la única



garantía eficaz contra la violación de la libertad personal, es el recurso de *habeas corpus*.

Ya que hablo de procedimientos, agregaré, que el procedimiento penal, es el que más se presta para que se moleste a las personas y se les infiera agravios en su libertad, en sus afecciones o en su propiedad. Y es menester, por consiguiente, que ese procedimiento se lleve a cabo en forma que evite en lo posible semejantes agravios. He aquí por qué se ha establecido en la Constitución argentina un principio que existe también en las leyes inglesas, y es, que nadie puede ser arrestado sino por orden escrita de autoridad competente, y de que nadie puede ser sometido a juicio sino para responder de un delito previsto de antemano, con arreglo a una ley preexistente y por jueces establecidos con anterioridad. Todo esto tiene por objeto, evitar la injusticia de que un hecho cualquiera sea declarado criminal después de producido, o que el preso sea llevado ante jueces ad hoc o ante Comisiones especiales, designadas bajo la inspiración de la pasión o del interés.

Nuestra Constitución dice en el artículo 18: «*Ningún habitante de la nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por Comisiones especiales o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa*».

Entre nosotros este principio ha sido muy violado antes de la Constitución. Lo han violado nuestras propias Autoridades revolucionarias durante la Guerra de la Independencia pues en ese período se nombraron Comisiones especiales para reprimir



la acción de las personas que se suponían contra-
rias a la emancipación. A favor de ese pretexto
eran apresados también los que, sin ser contrarios
a la Independencia,/ disentían en realidad con el
Gobierno existente. No quiero hablar de la época
posterior, de la tiranía de Rozas, en que solía ha-
ber jueces bastantes complacientes (1).

Esta declaración ha regido entre nosotros desde
que se sancionó la Constitución, para asuntos de,
orden civil y penal, pero no para los de orden mili-
tar. Los militares han estado sometidos a una re-
gla contraria. El presidente de la República desig-
naba, después de realizado un hecho punible, el
Tribunal que había de conocer del delito y penarlo
si era menester. Los Consejos de guerra nombra-
dos ad hoc por el presidente, o mejor dicho, por
el ministro de Guerra, han regido en nuestro país
hasta hace poco tiempo, en que una legislación
más civilizada ha instituido Tribunales permanentes
destinados a conocer de los delitos cometidos por
militares, en tiempo de paz.

Esto demuestra, que las garantías de la libertad
no se han conquistado de golpe para todos los ór-
denes sociales, sino que ha debido necesariamen-
te haber sus transiciones. Poco a poco, estas ga-
rantías, conseguidas a costa de grandes esfuerzos,
han ido extendiendo su acción, conforme han pro-
gresado las instituciones y avanzado la cultura pú-
blica.

(1) En 1923, siendo el autor de este libro ministro del Interior, negó al comisionado nacional en San Juan, provincia intervenida por el Gobierno federal, la facultad de nombrar jueces que enjuiciaran a los acusados de haber dado muerte al gobernador Jones. El ministro entendía que ese nombramiento hubiera sido inconstitucional.



La tendencia actual es a extender esta aplicación de los principios que garanten la libertad individual a esa región de lo militar, a la cual parecía que no estaban destinados; y se siente, por suerte, un movimiento encaminado a eliminar las distinciones especiales que por mucho tiempo han separado los delitos militares de los civiles.

El artículo 18 de la Constitución, del que veníamos ocupándonos, agrega: «*Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo...*» Esta garantía tiene por objeto cortar una antigua práctica, que sometía a los acusados a las mayores torturas, no sólo físicas, sino también morales, con el objeto de arrancarles la confesión del delito que se les imputaba.

En épocas ya lejanas, se ponía al reo en una situación de sufrimiento insoportable, torturándole en los miembros hasta obtener la confesión, o poniéndole en un lugar lúgubre, privado de luz y de alimentos durante un tiempo más o menos largo, hasta que desesperado, para librarse de la tortura, dijese que iba a confesar su delito. Confesiones arrancadas de esta manera, no siempre eran verídicas. Muchas veces, un inocente se declaraba autor de un delito, con tal de que le dieran de comer o le libraran de las violencias que se estaban cometiendo contra su persona.

Los malos jueces y los malos funcionarios, en general, han usado y abusado de estos procedimientos durante siglos. Cuando nosotros nos declaramos independientes, nos vimos en la necesidad de modificar algunas de las leyes anteriores que autorizaban la tortura. Esta fué legalmente su-



primida, pero quedó todavía en el procedimiento argentino, el derecho del juez de interrogar al preso haciéndole cargos y reprochándole por sus respuestas, hasta obtener una declaración satisfactoria a su juicio.

En dos ocasiones se interrogaba al preso, por el procedimiento especial que ha estado vigente en la provincia de Buenos Aires hasta el año 1896: primero, al hacer la primera declaración, y después, cuando terminado el sumario se le tomaba por el juez lo que se denominaba confesión con cargos. En la primera declaración ya se le hacía una cantidad de preguntas más o menos capciosas, para procurar aquella confesión; preguntas que generalmente no estaban suficientemente autorizadas, todavía, por las diligencias probatorias del sumario, dado que en los primeros momentos esas pruebas son difíciles de obtener. El juez podía hacer durar un sumario todo el tiempo que juzgara conveniente, sin comunicarle nada al reo; y cuando creía tener en su poder elementos bastantes, se preparaba a tomarle la segunda declaración, y hacerle, con esos elementos, nuevas preguntas, para refutarle cualquier explicación que pudiera dar. Era aquel un debate evidentemente desigual, en el que el acusado no tenía absolutamente conocimiento del terreno que pisaba, mientras que el juez estaba perfectamente ilustrado de todo; y en su desempeño como magistrado se proponía, mediante preguntas hábiles y réplicas más hábiles aún, obtener en definitiva contradicciones flagrantes del reo, que le obligaran a concluir por una confesión categórica del delito; es decir: se



proponía obtener la prueba del delito imputado, mediante una declaración que el reo hiciera contra sí mismo.

Este sistema de substanciación de las causas criminales, no existía ni en Inglaterra ni en los Estados Unidos cuando se dictó la Constitución argentina. Por el contrario, existían en Inglaterra la costumbre—y los Estados Unidos la heredarón—de no obligar a nadie a declarar contra sí mismo, ni a ser puesto en condiciones que indirectamente comportaran esa obligación. Esto se ha considerado en ese país como una garantía de la libertad individual de carácter análogo al de la otra, de que hemos hablado antes, de no poder ser arrestado sin orden escrita de autoridad competente y de no poder ser mantenido en prisión, indefinidamente, sin ser llevado ante el juez para que determine la legalidad de la detención. La Constitución de los Estados Unidos, por su parte, eleva esta inmunidad al rango de garantía constitucional.

En Inglaterra no hay texto escrito llamado Constitución, de manera que aunque estas cosas existen, no se encuentran consignadas en un documento de ese nombre. En los Estados Unidos, sí la hay; y en las enmiendas que se le agregaron, fueron puestas, entre otras garantías, estas de que estamos hablando.

La Constitución argentina copió estas garantías, pero no obstante que ella contiene un artículo, el 24, que dice: «*El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados*»; no obs-



tante esto, la Constitución argentina no fué cumplida durante mucho tiempo, y aún en el presente, está sin cumplir la cláusula final de ese artículo. El artículo 18 contrariaba el texto de las leyes españolas que en materia de procedimientos regían todavía entre nosotros, y que autorizaban la confesión con cargos, es decir, que autorizaban una diligencia sumarial destinada a hacer que el preso declarase contra sí mismo. En el orden federal esa ley española caducó con la de 1863; pero en el provincial, especialmente en la provincia de Buenos Aires, no se había tenido cuidado de modificar el procedimiento penal, para ajustarlo a estas disposiciones; y así me tocó a mí, siendo juez del crimen, resolver en La Plata sobre esas confesiones. Naturalmente, lo hice de acuerdo con la Constitución y contra la ley española del Fuero Juzgo. Terminaba un sumario, y daba vista al fiscal. Este decía: «Señor juez; corresponde que usía tome la confesión con cargos al acusado»; y yo declaraba no haber lugar a ello, fundándome en lo siguiente: «Con arreglo al artículo 18 de la Constitución nacional y a tal otro de la Constitución provincial, nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, y como la confesión con cargos es a objeto de provocar esta clase de declaración, se opone completamente a lo dispuesto por la Constitución de la nación y de la provincia, cualquier cosa que dispongan las antiguas leyes españolas que todavía se aplican en Buenos Aires». El fiscal apelaba de esta resolución, y la Cámara la revocaba: las Cámaras de apelaciones de aquella época preferían las leyes españolas del si-



glo XIII a la Constitución argentina del siglo XIX, y disponían que se tomara la confesión con cargos al procesado. Pero como los cargos tenía que hacerlos el juez, yo me limitaba, entonces, a llamar al preso ante el secretario y preguntarle: «¿Se reconoce usted culpable?» Contestaba que no; y había concluido la diligencia. De esa manera conciliaba mi obediencia necesaria al mandato de la Cámara, y mi obediencia también necesaria al mandato de la Constitución, de acuerdo con mi conciencia.

Fui más tarde legislador en la provincia de Buenos Aires, y una de las primeras cosas que procuré, fué modificar este procedimiento penal. Propuse y logré hacer adoptar el Código de procedimientos penales que hacía poco que regían en la capital de la República, con modificaciones que lo adaptaban a las necesidades locales. Así conseguí restablecer en la legislación de la provincia de Buenos Aires el texto y el espíritu de este artículo 18 de la Constitución nacional.

Pero no se ha restablecido todavía en la práctica de todos los funcionarios que intervienen en las causas penales. No sólo los funcionarios policiales, sino aún los judiciales, hacen con los presos muchas cosas que no están permitidas por el texto de la Constitución. Nuestras Policías suelen ser poco respetuosas de las garantías individuales, y se valen de muchos medios, que se mantienen en reserva, para arrancar declaraciones a los presos mientras los tienen bajo su inmediata jurisdicción, antes de pasarlos a los jueces. Porque el deseo de los comisarios que prenden a un supuesto autor



de un asesinato—cuando este hecho no tiene nada que ver con la política—es mandarle al juez todas las pruebas; esto le da una gloria especial en su repartición. Es, así, que se encuentran con frecuencia causas en las cuales se han arrancado confesiones a los presos acusados de delitos más o menos graves, haciéndolos declarar contra sí mismos.

No suelen tener empeño tan tenaz estos funcionarios policiales cuando el preso es del partido político a que ellos pertenecen y el delito de menos importancia. En estos casos, alguno que otro robo de ganado o fractura de alambrados, pueden pasar sin que el comisario se alarme porque el preso no declare contra sí mismo.

Puede asegurarse que, en los casos más graves, hay siempre la tendencia a infringir el espíritu de la disposición constitucional, y aún los jueces que continúan la instrucción, después que la Policía la ha empezado, suelen servirse de medios destinados a arrancar esa confesión, especialmente los jueces de instrucción, no los de sentencia. En la misma ciudad de Buenos Aires, algunos de estos magistrados, que son una especie de continuadores de los comisarios, acostumbran a tomar las declaraciones a horas intempestivas, rodeados de aparatos destinados a impresionar al preso y halagar el gusto de los lectores de la sección policial de los grandes diarios, al día siguiente. Tomada la declaración a la noche, a las 2 o las 3 a. m., o a la hora del crepúsculo, reconstruída—como dicen los cronistas policiales—la escena del crimen, e interrogado el preso, no simplemente con la



frase: «Diga usted lo que estime justo decir», sino con preguntas capciosas o sugestivas, es fácil arrancar la confesión.

No proceden así los jueces ingleses: cuando un acusado se halla declarando ante un magistrado inglés e involuntariamente dice algo que puede perjudicarlo, éste, en lugar de alegrarse y aprovechar aquello, le advierte y llama la atención que lo que está diciendo puede perjudicarlo; pues la función del juez no es ponerse en favor ni en contra del acusado; su función debe ser completamente imparcial entre el acusado y la defensa, para decidir en definitiva cuál es el que tiene razón, si el que acusa o el que se defiende.

En la práctica argentina todavía existen los restos del antiguo criterio español, que convertía al juez en parte y que le obligaba a hacer al mismo tiempo de investigador, ya que en definitiva habría de acusar al presunto delincuente en la confesión con cargos. Entre nosotros hay una confusión, en las ideas comunes, entre la misión que en realidad corresponde al fiscal y la que corresponde al juez. La gente cree que son los jueces los que responden de la iniciación de las acciones criminales. No; no es el juez quien inicia esas acciones, sino el fiscal, que es el acusador público, o el particular perjudicado. En Inglaterra jamás un juez inicia un proceso. Podrán ocurrir todos los delitos que se quiera, sin que los jueces inicien una acción si no se acusa. El juez se mantiene juez.

Todo esto queda incluido en la disposición constitucional, según la cual «*es inviolable la defensa en inicio de la persona y de los derechos*». ¿Cómo se



podría hacer la defensa si se empezara por obligar al reo, sin abogado y sin estudio de los antecedentes, a hacer una exposición destinada a defender su inocencia o a disminuir su criminalidad? El primer derecho del que se defiende es entregar su causa a un abogado; consultar y dejarse dirigir por él, puesto que nadie, no siendo letrado—y muy letrado—, es capaz de defenderse sólo con acierto. El temor, el interés o la pasión, pueden perturbar el juicio a cualquier persona. Es menester, entonces, que desde el comienzo pueda el procesado valerse de un abogado. Y en la Constitución de los Estados Unidos se ha dispuesto esto, que la nuestra no ha transcripto: el derecho del procesado a valerse de un abogado y a examinar los testigos. La Constitución argentina ha creído que bastaba decir: *Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos*; en cambio, la norteamericana, con ese criterio inglés a que me he referido con frecuencia, ha creído necesario concretar más y establecer que, en esa defensa, entra como un elemento indispensable el uso del abogado y el derecho de examinar los testigos.

Entre nosotros, los testigos que se emplean en el sumario son interrogados fuera de la presencia del procesado y del abogado de éste. Es, así, que el preso, ni por sí ni por intermedio de su defensor —me refiero al procedimiento que se sigue en los Tribunales federales de la República y en la mayor parte de las provincias en el orden local—, asiste a las declaraciones de los testigos, que hacen fe, según las leyes de procedimientos, en general, siempre que no se haya demostrado en alguna



forma la falsedad de sus declaraciones. Los testigos del sumario, a veces, son llamados a ratificarse durante el plenario; pero no es lo mismo ratificarse que ser interrogados desde el comienzo en presencia del procesado o de su defensor, que pueden hacerles las preguntas necesarias en su oportunidad. Es sabido que los testigos, cuando declaran fuera de la vista de los procesados, suelen expedirse en un modo distinto al que lo hacen en su presencia.

Ahora bien; la inviolabilidad de la defensa implica el derecho de nombrar defensor, pero no la obligación. En el procedimiento argentino, durante mucho tiempo, se ha confundido derecho con obligación. La providencia que se ponía antes en las causas criminales era: «Hágase saber al preso que debe nombrar defensor, etc.» Y causóle alguna sorpresa a mi secretario cuando, habiéndome recibido del juzgado del crimen, le dicté esta otra: «Hágase saber al preso su derecho de nombrar defensor, etc.»

Cada uno decide, siendo la defensa inviolable, si ha de valerse o no de defensor. Es un derecho el nombrarlo, como es un derecho el nombrar abogado en un pleito civil, no una obligación. La Constitución no le impone tal cosa, pues esto implicaría prohibirle al procesado hacer su defensa. Pues así como hay ocasiones en las cuales, no obstante que está uno bajo la dirección de un letrado, porque le conviene y no porque se le insta a ello, tiene una necesidad de intervenir personalmente para hacer una exposición verbal u otra diligencia, hay otros casos en los cuales no nos ve-



mos impulsados por las circunstancias a elegir un letrado. Si un profesor de Derecho penal cayera preso bajo la imputación de un delito que él considerase de fácil defensa, ¿por qué se le habría de obligar a nombrar otro abogado si, él solo, puede defenderse perfectamente y con gran competencia, puesto que es especialista?

Entre nosotros se ha entendido siempre que el defensor asume también la representación, de tal manera que, una vez que está nombrado, se sustituye al acusado para todos los efectos en la substanciación de la causa, salvo para declarar. Viene una providencia o una sentencia, se notifica al defensor, y basta.

En Derecho, una cosa es la defensa y otra la representación. Lo comprenden todos perfectamente cuando se trata de causas civiles: en un caso civil, el abogado hace la defensa de los derechos del interesado; el procurador simplemente lleva la representación. Pero si el interesado lo estima conveniente, no nombra procurador: asiste personalmente a las audiencias, firma todos los escritos y se vale de un abogado que le asesore, el cual redacta los escritos, le acompaña a las audiencias, habla por él, etc.

Esto, que es tan sencillo, no lo han entendido generalmente nuestros jueces del crimen, y penalistas de nota han creído que en la palabra defensa estaba incluida también la representación.

Cuando el procesado está en libertad bajo fianza y puede personalmente asistir a las oficinas e ir a ver las actuaciones, ¿por qué se le ha de prohibir que se entere de las providencias? ¿Por qué se le



ha de obligar a que tenga que intervenir con un abogado que sea a la vez su representante?

No quiero entrar en mayores detalles, porque creo que lo dicho basta a demostrar que valen más las garantías constitucionales que las simples declaraciones de derechos, y que es indispensable que el que estudia Derecho penal o procedimientos penales, como el que estudia Derecho civil o comercial y sus respectivos procedimientos; busque en el Derecho constitucional los principios y las fuentes de esas instituciones.

Entre otras declaraciones relativas al procedimiento penal, está la de que: «*El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados, y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá proceder a su allanamiento y ocupación...*» (Artículo 18.) Ésta es otra de las grandes garantías que han sido obtenidas, a costa de muchos sacrificios, por el pueblo inglés, y transmitidas al pueblo norteamericano. No quiere esto decir que no haya existido una cosa semejante en España en la época anterior a nuestra Independencia, aunque no en la forma tan terminante y categórica del Derecho angloamericano.

Suelen decir los españoles: «Cuando en mi casa me estoy, rey me soy». Tenían ellos, también, una gran idea de la inviolabilidad del domicilio; pero no elevaron nunca este principio a la categoría de garantía constitucional. En cuanto a la correspondencia epistolar y a los papeles privados, no estaban en España mayormente protegidos. Con una orden de autoridad pública o de un juez, podían



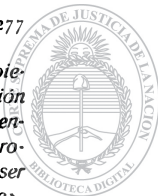
fácilmente apoderarse de esa correspondencia y llevar a cabo un procedimiento contrario a los intereses de la persona propietaria de ésta. Más todavía; eran frecuentes en el antiguo procedimiento—y a veces suelen ocurrir casos semejantes en la actualidad —, que los jueces, no teniendo pruebas bastantes de un delito, allanaran el domicilio del presunto delincuente para buscar papeles condenatorios. Esto equivalía a hacer declarar contra sí mismo al reo.

La inviolabilidad del domicilio está, entonces, vinculado con el respeto que deben merecer la correspondencia y los papeles privados. Cuando se viola el domicilio, hay la ocasión de violar la correspondencia, y los papeles; y, por supuesto, para violar la correspondencia y los papeles, hay casi siempre necesidad de violar el domicilio.

En el procedimiento federal, la Corte Suprema de la nación ha declarado que no es lícito apoderarse de los libros de un comerciante para ver si ha cometido delito de contrabando o si ha pasado por la Aduana artículos sin pagar los derechos correspondientes.

Es menester, pues, que el delito conste de antemano por otras pruebas, para que pueda ser imputado; pero eso de buscar papeles o documentos en las casas privadas, para ver de qué pueden ser culpables los ciudadanos, eso, digo, se ha considerado siempre como una arbitrariedad o tiranía.

La Constitución argentina ha destinado el artículo 17 a establecer otro género de garantías que se refieren, no a las personas, sino a la propiedad.



Comienza el artículo por declarar: *«La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley»*; y agrega: *«La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada»*.

La cuestión científica sobre la naturaleza y la legitimidad del derecho de propiedad puede ser examinada y apreciada en diversos sentidos. La Constitución de la nación, que no se ha redactado con espíritu académico—según hemos tenido ya ocasión de decirlo y de demostrarlo—, tomó las cosas en el estado en que se hallaban. Encontró que el derecho de propiedad estaba admitido, no sólo por la universalidad del pueblo argentino en aquella época, sino por la totalidad de las naciones civilizadas de la actualidad; y no se preocupó, por consiguiente, de la cuestión teórica a que me he referido. Dió por sentado que existe un derecho de propiedad y lo reconoció; su misión se redujo a garantizarlo.

No quiero con esto disuadir a nadie del estudio de lo que se refiere a la naturaleza misma del derecho de propiedad; opino, solamente, que este derecho, que como todos los otros, evoluciona a través del tiempo y de las diferentes sociedades, no puede ya ser reglamentado en la misma forma que lo era en la época de los romanos, y que la propiedad al estilo de Roma, no es la que corresponde a la humanidad en el siglo xx. Creo, por lo tanto, que uno de los capítulos de la legislación más interesante de los tiempos que corren, es el de la propiedad. Yo no estoy, por ejemplo, por



que en el siglo actual, dado el enorme desarrollo de la población y de la actividad individual, el suelo deba ser entregado a perpetuidad a un número limitado de hombres, sin tener para en nada en cuenta las necesidades y los intereses de la gran mayoría de la humanidad. Considero que en lo que concierne sobre todo a la propiedad inmueble, hay mucho que hacer para continuar la evolución necesaria de las cosas, y para amoldar esta apropiación del suelo al estado presente del desarrollo de las sociedades humanas.

El hecho es que la propiedad, especialmente la propiedad inmueble, está reconocida por todas las naciones civilizadas como uno de los derechos fundamentales de los hombres, en el estado de cosas que atravesamos. Este derecho genera necesariamente otros. La actividad humana, puesta en acción para ejercitar el derecho de propiedad, afecta la industria, el comercio, las artes, las ciencias, etc., etc., y, por lo tanto, hay un evidente interés común, en que este se halle realmente garantido. Si cualquiera pudiese agredirlo, la incertidumbre más grande se establecería en donde quiera que hubiere una posibilidad de trabajar para apoderarse de los diferentes productos, mercaderías o tierras.

Los Estados Unidos, cuando elaboraron su Constitución, creyeron también, como los constituyentes argentinos del 53, que era menester proteger en especial ese derecho, estableciendo que la expropiación por causa de utilidad pública, debería ser previamente indemnizada. Esta es una



garantía contra el Estado, contra el Gobierno, contra los funcionarios.

Como se ve, en este caso, como en el del artículo 18, que hemos examinado antes, las garantías se dan contra los funcionarios, contra los Gobiernos, mientras que los derechos se establecen a favor de las personas. Siempre que hay una garantía, ella es en contra del ejercicio abusivo u opresivo de las autoridades públicas.

La expropiación, pues, que implica desposeer a una persona de sus bienes, sólo puede hacerse por la autoridad competente cuando hay una necesidad de interés público. Se entiende que la expropiación es de utilidad pública cuando ella está destinada a servir los intereses generales de la población.

En la práctica, los bienes inmuebles son, generalmente, de los que echa mano la autoridad para fines públicos y sobre los cuales recae el juicio de expropiación; pero eso no quiere decir que la parte dispositiva del artículo que estamos comentando se refiera tan sólo a éstos, puesto que ella se extiende a la totalidad de las cosas susceptibles de apropiación.

Cuando ocurre la necesidad de ocupar con una obra pública un terreno más o menos extenso, y ese terreno es de propiedad particular de alguno, esa ocupación—según el texto de la Constitución argentina y el de la norteamericana—, no puede efectuarse sin haberse previamente indemnizado al dueño.

Como es de suponer, no siempre están conformes el particular y el Gobierno sobre el precio de



las cosas. La tendencia del propietario es naturalmente a creer que sus bienes valen mucho, y la tendencia del buen Gobierno es a creer que las cosas de los particulares valen poco. Se establece entonces, una contienda entre el vendedor y el comprador, análoga a la de los regateos que presenciábamos por la mañana en las puertas de las casas de familia, cuando el vendedor ambulante se aproxima a ofrecer la verdura o la fruta y la cocinera o el ama de casa pide rebaja de los precios, concluyendo por establecerse una transacción libre entre las partes. Como el Gobierno no puede intervenir en estos casos, sino por medio de algún agente, funcionario o empleado, de ahí los peligros de que ese regateo no se haga con la misma libertad y sinceridad que en las transacciones ordinarias y familiares. Y ocurre más de una vez, que el funcionario es persona arbitraria, y trata de imponer un precio inferior al verdadero, o es complaciente o corrompido y trata entonces de eleva el precio, para repartirse con el dueño la diferencia en tal o cual proporción. Las cosas del Gobierno están siempre expuestas a estos peligros.

El procedimiento para la fijación del precio corresponde a la ley ordinaria. La Constitución no puede entrar en esas minucias, y tenemos al objeto una ley especial de expropiación, desde 1866, por una de cuyas disposiciones se establece que el Gobierno ha de mandar practicar la tasación del inmueble que trata de expropiar, y si el interesado no acepta el precio ofrecido por el Gobierno, la autoridad encargada de fijarlo definitivamente, decidiendo la contienda entre el particular y el Go-



bierno, es el Poder judicial. Ante éste se hacen las defensas de una y otra parte; se designan peritos tasadores que informen sobre el valor de la cosa, y luego el juez da su fallo, apoyándose, generalmente, en la opinión de los peritos.

La práctica de estas cosas le enseña a uno que los tasadores generalmente se dividen: el perito que nombra el particular indica siempre un precio más alto que el perito designado por el Gobierno. Parece que estas cosas periciales fueran susceptibles, como todas las otras cosas en este país, de ser influidas por el interés particular y por los sentimientos privados. Cuando se llama a una persona experta en tasaciones, parecería que la opinión que ésta ha de dar en su informe debe ser impersonal, y que se ha de concretar a establecer la verdad del caso, sin tener para nada en cuenta los intereses de las personas; pero no es así: en cien casos de informes periciales, puede haber la seguridad de encontrarse noventa y nueve en que el dictamen es apasionado o interesado.

De ahí que esta garantía de la expropiación por causa de utilidad pública, previamente calificada por ley e indemnizada, vaya en la práctica más allá del pensamiento constitucional, porque las costumbres argentinas inducen a la mayor parte de las gentes que tienen que vender alguna cosa, a explotar al Gobierno. No se mira que el Gobierno es el agente general de la comunidad. Personas que no tendrían el valor de meter sus manos en el bolsillo de Fulano de Tal, para sacarle diez pesos, no tienen inconveniente en meterla en el bolsillo común, llamado Tesorería, sin preocupar-



se de cómo se forma éste, y sin pensar que está constituido por el de todos los habitantes. Y los mismos que no se atreven a ir por la línea recta al bolsillo particular de las personas, no tienen reparos en tomar la línea curva para llegar a él, indirectamente, saqueando el bolsillo común, o sea el Tesoro nacional.

Por eso los grandes edificios públicos cuestan dos, tres o cuatro veces más de lo presupuesto, y lo mismo ocurre con los terrenos en que se han de construir estos edificios; por eso también, los ferrocarriles, los puentes y todas las otras obras que el Gobierno emprende, cuestan infinitamente más que lo que debieran costar; de aquí el caso singular de gentes que demandan al Fisco para ser expropiados.

Siempre se había creído que la expropiación era contra el propietario, y, por consiguiente, que los juicios de expropiación debían ser iniciados por el Gobierno y contra éstos. Pues hay, sin embargo, infinidad de casos en los cuales los desgraciados propietarios que deben sufrir la expropiación se presentan ellos mismos demandando al Gobierno para que expropie un terreno, porque hay una ley que manda hacer allí una obra pública.

Vayan estas palabras como un comentario, que demuestra cómo ciertas garantías constitucionales establecidas con el espíritu de reglamentar en términos imparciales y justos, las relaciones entre las autoridades y el particular, pueden volverse en la práctica en contra del Gobierno, rompiendo la equidad y la justicia, en beneficio indebido de las personas.



Un ferrocarril, por la sola circunstancia de existir, favorece a los propietarios de los campos cercanos; fuera de que ya les resarce de hipotéticos perjuicios la indemnización acordada por la parte de campo que les toma y la ventaja de tener las estaciones en el punto que les conviene. Pues bien; si ese mismo ferrocarril mata a un hijo de un agricultor o de un propietario de campo, la empresa tiene menos que indemnizar que si con las chispas de la máquina quema una superficie sembrada de alfalfa. Está siempre mejor apreciada, en esos casos, la propiedad que la vida.

Yo he visto discusiones curiosas y aun sentencias—que me han parecido mucho más curiosas todavía—, de Tribunales muy altos, de los más altos del país, en las cuales se ha dicho: «No es necesario indemnizar la muerte del niño, porque él no produce nada, no le causa más que gastos al padre; mientras que hay que resarcir a un propietario de la quema de su campo, porque allí había alfalfa que vale tanto y trigo que cuesta tanto». Me he sublevado siempre contra esta iniquidad cuando he actuado como abogado y cuando he sido juez, y en repetidas ocasiones he expresado mi opinión en estos términos: «Hay que prestar mayor protección a la vida, a la salud y a la libertad individual, que a estos bienes que muchas veces se poseen con exceso, y que conducen al lujo desordenado o a la ambición desmedida».

Otras de las garantías constitucionales a favor de la propiedad, es, la de que solamente el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4.º. Agregaremos, que del resto de



la Constitución surge que nadie está obligado a pagar las que no están establecidas por la ley. Esta es, igualmente, una garantía de los habitantes contra los funcionarios. Si el Gobierno pudiera recabar discrecionalmente contribuciones pecuniarias para subvenir a los gastos públicos, podrían desequilibrarse en forma injusta los presupuestos particulares. Es menester, entonces, que nadie esté obligado a ayudar con dinero a la autoridad, sino en virtud de una ley de impuesto cuyos fines sean el servicio público, sobre la base de la igualdad.

El impuesto o contribución es para servir al público, y aquí repito una consideración anterior: hay muchos que creen que no se debe sacar directamente dinero del bolsillo del vecino, pero que sí se le puede sacar por intermedio del impuesto. Por ejemplo: un industrial o un grupo de industriales dejan de hacer negocio, porque lo que producen no se consume, o por efecto de la competencia que le hacen los artículos similares de producción extranjera, más baratos y mejores. Entonces, ese industrial o grupo de industriales recurren al Gobierno de la nación y obtienen que se alce la tarifa a los artículos extranjeros similares, para el que podía comprar un par de botines con diez pesos, se vea forzado a comprarlo por veinte. ¿Qué es lo que ha hecho ese industrial? Le ha quitado diez pesos al comprador. No pudo substraerlos del bolsillo de éste, porque se habría encontrado con su resistencia personal, pero se los ha quitado con la ayuda del Gobierno, utilizando en su beneficio propio esta garantía que no



era para él, sino para todos los consumidores del país que constituyen la masa popular.

Cierto es que no solamente en la República Argentina esta garantía en pro del consumidor se ha convertido en garantía a favor del comerciante o del fabricante, y es igualmente exacto que hay países, como los Estados Unidos, donde se ha tergiversado su objeto; pero de ahí no surge que sea necesario imitar a los norteamericanos en sus malas prácticas o en el mal uso que ellos han hecho de garantías ordinarias concedidas con otro espíritu.

No es el momento de hacer un examen más profundo ni más extenso de la política que corresponde a la República Argentina, en el ejercicio de las funciones conferidas por la Constitución al Congreso, en materia de impuestos. Alberdi lo hizo en su obra *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*; y aquellas observaciones, a pesar de haber transcurrido tanto tiempo (setenta años), están todavía frescas y son susceptibles de aplicación.

Entre las disposiciones del artículo 17 de la Constitución, hay algunas que se refieren a ciertos hechos de la autoridad pública que afectan, en realidad, la libertad personal más que el derecho de propiedad: «*Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley...*»

El servicio personal supone un trabajo—implica, por consiguiente, la propiedad sobre el producto del trabajo—, pero es al mismo tiempo una actividad en que el individuo dispone de su liber-



tad personal. Si pudiera exigirse por la autoridad pública a los ciudadanos o a los habitantes del país servicios personales que les pudieran privar de sus actividades, con notorio perjuicio para el uso de los derechos de industria, de trabajo, de comercio, y aun de los políticos, substrayéndoseles de donde necesiten estar para sus ocupaciones, para sus propagandas o para el ejercicio de sus deberes electorales, podría también, abusándose de esta exigencia de los servicios personales, llegarse a establecer, disimuladamente, una especie de servidumbre o de esclavitud, que está definitivamente abolida en la República Argentina.

«*Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie*». Esta es otra garantía consignada en el mismo artículo, que se halla vinculada con la precedente. Ya estaba comprendida en la frase anteriormente citada, pero la Constitución ha querido ser más expresiva todavía, porque los antecedentes prácticos lo aconsejan así. Se había abusado mucho en la República Argentina, durante épocas de revolución o de guerra civil; las autoridades militares y los cuerpos armados no habían sido muy respetuosos de los derechos individuales y de la propiedad de los habitantes. Es así, que repetir estas declaraciones y garantías conduce a hacerlas más serias y más eficaces en realidad.

En la República Argentina no hemos tenido nunca clases privilegiadas y como tampoco hemos tenido nunca nobles en ejercicio—pues aunque algunas veces durante la colonia hayan venido personas con títulos nobiliarios, prácticamente la exis-



tencia de una nobleza no nos ha perturbado nunca—le ha sido fácil a la Constitución establecer lo que dispone el artículo 16, esto es: *«La nación argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales, ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos, sin otra condición que la idoneidad...»*

Esta disposición define, en realidad, el carácter democrático del estado político argentino. La igualdad ante la ley, coloca a cada habitante en la posibilidad de obtener para sí todas las ventajas de su propia actividad, en la forma en que puede obtenerla cualquiera de los otros semejantes, dándole el derecho de acudir a los jueces o a las autoridades, reclamando contra toda persona que le perturbe el legítimo ejercicio de sus facultades legales. Judicialmente, el rico y el pobre, el intelectual y el que no lo es, el de abolengo ilustre y el de apellido nuevo, se hallan exactamente en las mismas condiciones para ser protegidos en sus derechos, y para obtener de los Tribunales las sentencias favorables a sus pretensiones, que estén acordes con las disposiciones legales.

La libertad personal, cuando está garantida con la igualdad, debe producir, a la larga, en todo Estado civilizado, un aumento de prosperidad, de bienestar y de ilustración, que no puede esperarse en los otros pueblos, donde solamente son admitidos a ejercitar sus facultades individuales con libertad, un número limitado de gentes: las clases superiores; las clases nobles o ricas.

No podía la República Argentina dejar de esta-



blecer de un modo expreso, lo que dice el artículo 16, en virtud del sistema republicano de Gobierno admitido por ella desde el comienzo de la revolución, y dado que adoptó el método de dictar una declaración de derechos y garantías.

Hay aun otra garantía más, que establece el régimen de la ley y de la igualdad: es la del artículo 19. *«Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la nación, será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe»*. Como se ve, aquí tampoco se hace excepción alguna; a todos por igual, se reconoce esa franquicia: nadie está obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe. Pero, como la ley podría imponer restricciones que no interesan a la sociedad en conjunto, u ordenar ciertas reglas que serían inconvenientes, en la primera parte del artículo, limita bien su alcance, prohibiéndole entrar de ningún modo en el terreno de las «acciones privadas de los hombres que no ofendan al orden ni a la moral pública ni perjudiquen a terceros». Una legislación que no se ajustase a la garantía ofrecida a la libertad individual por el artículo 19 de la Constitución, sería abusiva y tiránica. La libertad consiste, radicalmente, en obrar sin restricciones, mientras no se perjudique con esto a los demás.

Entre las acciones humanas posibles, hay muchas que entendemos que no son susceptibles de



alterar el orden ni de perjudicar la moral. Dentro de esa esfera, la Constitución desea que la ley no intervenga.

Cuando se ha hecho una enumeración de garantías, después de haberse formulado una declaración de derechos, no se ha querido más que establecer las reglas generales, para las sociedades humanas. Pero, como estas sociedades no son perfectas, hay casos en los que esas reglas generales no se pueden cumplir, y las Constituciones acostumbran a prever estos casos, permitiendo a la autoridad pública que prescinda de ellas en las situaciones excepcionales.

La Constitución ha permitido, lo que ella denomina la declaración del Estado de sitio, o supresión de las Garantías Constitucionales, con objeto de que la autoridad, cuando hay una alteración del orden provocada por causas internas o por la invasión exterior, pueda restablecerlo, usando de recursos expeditivos, que no sería posible emplear si hubieran de ser respetados estrictamente todos los derechos individuales.

Esa declaración del Estado de sitio que puede hacer el presidente de la República, con acuerdo del Senado, en el caso de que la perturbación sea de orden exterior, o con la autorización del Congreso si la perturbación es de orden interno, no le autoriza a suprimir de un modo absoluto los derechos reconocidos por la Constitución a las personas. El presidente, no puede, ni aún en esas circunstancias, prescindir de los Tribunales, por ejemplo, para dictar sentencia. No puede tampoco él quitar la propiedad de una persona para traspasarla



sársela a otra, o para convertirla en dominio público.

Respecto de las personas, lo único que puede hacer el primer magistrado del país es arrestarlas mientras dure la perturbación, y trasladarlas de un punto a otro, «...si ellas—dice el artículo 26—no prefiriesen salir fuera del territorio argentino».

Tooos nuestros presidentes han tenido que usar de esta facultad alguna vez, y así ha habido ciudadanos arrestados por simple orden del presidente o de sus agentes, como también personas trasladadas de un punto a otro de la República. En muchos de estos casos, las personas así arrestadas o trasladadas han manifestado su preferencia por salir del territorio: unas veces los presidentes han reconocido ese derecho y otras no.

Los últimos casos importantes, fueron los ocurridos durante la presidencia del doctor Pellegrini y la primera parte de la del doctor Luis Sáenz Peña; casos en los cuales, a los ciudadanos que el presidente creyó que pudieran perturbar desde el exterior, no les fué permitido salir del país, sino que se les retuvo arrestados en los buques anclados en la rada de la ciudad de Buenos Aires. Se invocó un ejemplo dado durante la presidencia del general Mitre (1).

Hay, además, aunque no mencionado en la Constitución, el sistema que en Estados Unidos se denomina la Ley Marcial. La Constitución de ese país no la menciona tampoco; habla tan sólo de la

(1) Durante la presidencia de Pellegrini y su sucesor, el Poder ejecutivo se arrogó la facultad de arrestar senadores y diputados, facultad que el Poder Judicial le negó, sin éxito.



suspensión del recurso de *habeas corpus*, para los mismos casos en que la Constitución argentina autoriza la declaración de Estado de sitio.

Cuando tuvo lugar en los Estados Unidos la famosa guerra civil de «Secesión», que duró de 1861 a 1865, el Gobierno nacional norteamericano tuvo que emplear todas sus fuerzas para reintegrar la unidad nacional, alterada por la separación de los Estados del Sud. Se hizo con este motivo un gran debate sobre las facultades que podía ejercitar el presidente de la nación, como comandante en jefe de los ejércitos, llegándose a esta conclusión: que dado que la guerra tenía sus leyes propias, no necesitaban estar expresamente contenidas en la Constitución; con sólo decir que es el comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra, y que lleva la guerra en nombre de la nación, estaba dicho que el presidente podía ocupar propiedades, prohibir y suprimir temporalmente derechos individuales, y no simplemente el recurso de *habeas corpus*, sino también el derecho de reunión, el derecho de publicar opiniones por la Prensa, el derecho electoral, etc. Es decir; que podía en el territorio afectado por la guerra suspender todo Derecho político o civil y que podía también establecer en lugar de los Tribunales ordinarios de orden civil, Tribunales militares durante ese mismo tiempo. Eso es lo que en los Estados Unidos se ha denominado: la Ley Marcial.

Entre nosotros, el gran propagandista de esa Ley Marcial ha sido Sarmiento; sobre todo, cuando ocupó la presidencia y tuvo que reprimir revolu-



ciones como la de Entre Ríos o la posterior que se hizo al final de su período.

No hay mucha inclinación en la República Argentina—y menos entre los escritores de Derecho Constitucional—, a adoptar el sistema de la Ley Marcial; porque la declaración del Estado de sitio es ya por sí misma bastante eficaz, desde que el artículo 23 de la Constitución al decir: *«En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en Estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las Garantías Constitucionales»*, autoriza implícitamente al presidente, a hacer todo esto en uso de sus facultades de magistrado civil, y sin necesidad de usar sus facultades de comandante militar.

Como en los Estados Unidos no existe esta cláusula de la Constitución nuestra, ellos han tenido que inventar la teoría de la Ley Marcial para los casos de guerra; nosotros, dado que tenemos la institución del Estado de sitio definida por el artículo 23 de la Constitución, no tenemos necesidad de recurrir a esas situaciones anómalas y peligrosas, en las cuales el orden civil queda completamente supeditado al militar.

Que la guerra impone la necesidad de sacrificar con frecuencia los intereses individuales, no cabe la menor duda: lo hemos visto en el reciente conflicto europeo. Las naciones más libres del mundo se han visto en la necesidad de coartar el ejercicio individual de los derechos, para ayudar a la defen-



sa colectiva de la población. Lo hizo Francia como lo hizo Inglaterra, lo hizo Alemania como lo hizo Italia. Y esa restricción no tiene sino este límite: la necesidad, apreciada por el Gobierno que dirige la guerra, siendo de desear que esa apreciación se haga con un espíritu culto y respetuoso de las libertades, de manera que todo el mundo esté más o menos seguro de que no será restringido en su libertad, sino en cuanto sea imprescindiblemente necesario, y no por capricho o arbitrariedad.

Especialmente cuando la guerra es exterior, no es posible que por el respeto exagerado de las libertades individuales se ponga en peligro la existencia de una nación entera. Por lo tanto, dígallo o no la Constitución de cualquier pueblo, basta que llegue el momento fatal, para que se haga uso de esos medios, como recursos indispensables para triunfar. En tiempo de guerra las Constituciones callan, las leyes enmudecen y habla solamente la necesidad militar.

Si existe un país respetuoso del orden legal y de los derechos individuales, es Inglaterra; sin embargo, muchas restricciones han pesado sobre los ciudadanos de aquel país, para poder hacer la guerra contra Alemania; y no digo nada de las restricciones alemanas, porque esas tienen lugar aun en tiempo de paz.

Nuestra Constitución contiene, a la par que esta autorización para declarar el Estado de sitio, otra declaración que, hasta cierto punto, limita el alcance de la anterior. El artículo 29 dice: *«El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernado-*



res de provincia, FACULTADES EXTRAORDINARIAS ni la SUMA DEL PODER PÚBLICO, *ni otorgarles SUMISIONES O SUPREMACÍAS por las que la vida, el honor y las fortunas de los argentinos queden a merced de Gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que las formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y penas de los INFAMES TRAIADORES A LA PATRIA*». Ésta es la única cláusula constitucional en que se emplea un adjetivo que denota indignación. Se explica, porque este artículo fué redactado inmediatamente después de salir de la tiranía de Rozas. Son los vencedores del tirano los que lo redactan contra quien había sojuzgado este país durante veinte años amargos.

No es oportuno recordar con detalles la forma en que las FACULTADES EXTRAORDINARIAS fueron concedidas al gobernador don Juan Manuel de Rozas por la famosa ley de la provincia de Buenos Aires del 7 de marzo de 1835, que no se halla publicada en Registro oficial corriente; pero sí he de decir que ellas fueron ofrecidas sumisamente al gobernador Rozas por quienes creían (no había entonces esta institución del Estado de sitio) que era indispensable salvar el orden con mano fuerte, que solamente podía ofrecer el ciudadano don Juan Manuel de Rozas, única persona, a juicio de los miembros de la Legislatura de Buenos Aires, capaz de dominar el desorden.

No fué entonces una simple declaración de Estado de sitio por tiempo limitado, sino la concesión de la suma de los Poderes públicos, por un tiempo dejado en realidad a la discreción del dictador, lo



que se decretó en aquella ocasión. Los males que esto trajo y sus consecuencias para el país—no solamente para la provincia de Buenos Aires, que iniciaba el sistema, sino también para las otras provincias, que fueron sometidas al dictador—estaban tan vivos todavía en 1853 cuando se redactaba este artículo, que no es de extrañar que los constituyentes prescindieran de su habitual moderación para calificar a los traidores de la patria con aquel duro adjetivo.

El artículo 29 pertenece más bien a la Historia. Se puede, en mayor o menor grado, emplear o restringir las atribuciones del presidente de la República en materia de Estado de sitio; pero jamás nos hemos visto, después de 1853, en el peligro de que ese estado anormal importe el ejercicio de la suma del Poder público y, mucho menos, que ella pudiera significar «... *que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de Gobiernos o persona alguna*».

El Estado de sitio no faculta al presidente de la República para quitarle la vida a nadie, ni para pronunciar sentencias judiciales contra persona alguna, ni para tomar definitivamente las propiedades particulares. Se podrá suprimir un periódico que, en opinión del presidente, promueva con sus publicaciones la alteración del orden; clausurar un club u otro establecimiento que el jefe del Estado estime peligroso para la conservación de la tranquilidad; prohibir el ejercicio temporal de un comercio o de una industria, sea de un modo directo, sea retirando a los obreros o empleados de la fábrica. Pero todas esas arbitrariedades ce-



san, y se vuelve a la normalidad, con la expiración de la ley de Estado de sitio; vuelven entonces los ciudadanos a recuperar el pleno ejercicio de sus atribuciones legales, y hasta pueden demandar al Estado por los daños y perjuicios que hayan sufrido.

A este respecto, conviene considerar que, históricamente, la suspensión del *habeas corpus*, del que deriva la institución del Estado de sitio, no supone sino la suspensión temporal de la garantía de ser llevado a la presencia de los jueces, lo que no significa, absolutamente, legalizar ningún abuso. De manera que un arresto hecho bajo la imputación de un delito se puede mantener mientras dure el Estado de sitio, pero una vez terminado éste, tiene que ser juzgado el arrestado—si es que el Gobierno no lo hizo juzgar durante el Estado de sitio—; y en esta forma se podrá saber si el arresto fué legal y si existió delito o no.

Los únicos arrestos que quedan justificados durante el Estado de sitio, son los políticos. La traslación de una persona de un punto a otro, dejándole incólume su honor, está autorizada por la Constitución. Pero si el Gobierno dijese: «Fulano ha cometido el delito de robo o Mengano el de homicidio», está obligado a transmitir inmediatamente al juez los antecedentes, para que éste decida respecto de la culpabilidad del arrestado.



ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO Y DIVISIÓN DE LOS PODERES

EN páginas anteriores, hemos recordado la manera cómo los Poderes públicos argentinos se han ido desarrollando en nuestra Historia constitucional hasta adquirir la forma teórica establecida en la Constitución de 1853. Hemos visto que, de la confusión primitiva que reúne en una sola mano la totalidad de la autoridad pública, se va poco a poco pasando a la organización de Poderes centrales, con funciones propias, hasta llegar a la formación de un Poder ejecutivo, de un Poder legislativo y de un Poder judicial, como tres ramas del Gobierno general, vinculadas entre sí por las relaciones que establece la Constitución.

Este proceso no es sino una de las fases que presenta en el mundo un proceso más vasto: el de la división del trabajo, que se revela en todo el reino orgánico—no solamente en la especie humana, sino dondequiera que haya manifestaciones vitales.

La división del trabajo se efectúa mediante la formación de órganos que desempeñan funciones especiales, para atender necesidades diversas. Los animales muy inferiores, aquellos que se confun-



den con los vegetales, tienen muy pocas funciones, porque sus necesidades son escasas, y, por lo tanto, todo lo hacen con la totalidad del organismo. No tienen sentidos en la forma que los tenemos nosotros y los animales más desarrollados; y les bastan algunas ligeras contracciones para apoderarse de los alimentos indispensables y expeler lo que sobra. Poco a poco, a medida que aumentan las necesidades, porque el animal se complica al pasar de la especie más simple a la más compuesta, van apareciendo los sentidos. El animal que al principio no recibe sino una impresión general de la luz por la periferia de su superficie, acaba por recibir impresiones especiales por una parte de esa superficie. Esas impresiones, a lo largo de la evolución, concluyen por formar uno o dos ojos. Lo mismo sucede con las impresiones auditivas: al principio, no existen para los animales muy inferiores, las vibraciones repercuten en toda la periferia del organismo; pero más tarde, se especializa una parte determinada que se encarga de recibir aquellas impresiones, con preferencia a las otras partes. En fin, poco a poco, todos los sentidos se van formando, es decir, la naturaleza hace la división del trabajo. El organismo no se ocupa ya de todo lo que hay que atender, sino que destina sus diferentes partes a desempeñar diversas funciones.

Esta especialización de las funciones, que la Biología comparada demuestra existir en todo el reino orgánico, animal y vegetal, toma naturalmente en la especie humana un carácter mucho mayor, puesto que nuestra especie es la que tiene más



cantidad de necesidades respecto de la naturaleza exterior y de sí misma, dada la intercomunicación que se establece entre los hombres de todos los climas y regiones de la tierra.

Hemos de encontrar, entonces, dividido el trabajo humano, sea en el orden económico, en el artístico, en el intelectual, en el político o en cualquiera de los órdenes de actividad que lo consideremos; y el signo de perfeccionamiento en una sociedad humana es, precisamente, la mayor división del trabajo, la mayor especialización.

Las sociedades primitivas, atrasadas e incultas, son aquellas en que cada hombre tiene que desempeñar mayor número de funciones y en que el individuo tiene que ser al mismo tiempo labrador, ganadero, curtidor, tejedor, cocinero, etc., mientras que cuando la sociedad se ha desenvuelto y alcanzado un nivel superior, hay unos que se ocupan de la labranza de la tierra, otros de hacer los tejidos y otros de llevar las mercaderías a distintos puntos; se ha efectuado la división del trabajo.

Esta división se efectúa de un modo natural dentro de la familia. Si la mujer, el marido y los hijos realizasen todos ellos las mismas funciones dentro de la casa, ésta no funcionaría bien. Por regla general se establece una división de quehaceres: el marido se encarga de unas cosas, la mujer de otras y los hijos, cuando están en estado de contribuir con su propio esfuerzo a la actividad total de la familia, se ocupan de asuntos distintos, subordinados a los del padre y la madre. Esta división no necesita que la establezca la ley; se hace



por sí sola. La evolución natural trae la especialización de las funciones.

Es norma general en todas las naciones del mundo, que el marido tome lo que llamaríamos las Relaciones Exteriores y militares, mientras la mujer ocupa el Ministerio del Interior... Los casos en los cuales vemos a la mujer ocupando el Ministerio de Relaciones Exteriores, nos llaman la atención; y más nos extrañamos, todavía, cuando es el marido el que ocupa el Ministerio del Interior...

Si salimos de la familia y nos transportamos a un grupo social cualquiera que deba actuar con un fin, por ejemplo: una sociedad cooperativa, observamos, igualmente, la división del trabajo, mediante la especialización de las funciones.

Herberto Spencer ha anotado en su sociología las íntimas analogías que hay entre la evolución de la vida social y la de la vida de las especies. Él ha descrito la forma cómo estas pequeñas sociedades —una sociedad anónima, una sociedad literaria o una sociedad científica— se dividen, generalmente, en tres partes: una persona que hace de centro de la sociedad; un cuerpo de personas próximas a aquélla, que colaboran con sus ideas y con su influencia sobre la persona central, y que son las que discuten generalmente; y un cuerpo más vasto, el resto de todos los miembros de la sociedad, que generalmente se limita a observar lo que está pasando en el núcleo central y a aplaudir o reprobar. Son estos últimos los que baten palmas o los que silban.

Esta organización es universal. No se puede tomar un solo grupo humano, donde no se vean las



huellas de estas tres divisiones o secciones: la jefatura, el cuerpo deliberativo y el grupo de los gobernados que intervienen mediante la aprobación o la desaprobación. Esta sección es más rebelde o tumultuosa cuando la sociedad está compuesta por gente poco culta o cuando pertenecen a razas muy expresivas, como suelen ser las de Europa meridional, a que estamos nosotros tan vinculados.

La formación del Poder ejecutivo, como la formación del Poder legislativo, cuando se trata de una sociedad mucho más vasta—un Estado o una nación—, no es sino un episodio de la formación de las sociedades en general. En las sociedades políticas elementales, en las tribus más o menos salvajes, el jefe o cacique, maneja despóticamente su gente; se junta con unos cuantos capitanejos para deliberar sobre la actitud que han de adoptar respecto de los vecinos: si han de dar o no un malón o si han de ir a arrebatar o no las tierras de tal o cual tribu próxima, donde hay una alimentación más abundante y más fácil; si al resto de la tribu le agrada aquello, lo acepta, y si le desagrada, dan a comprender al jefe y los capitanejos que su pueblo no los acompaña de buena gana. Así se gobiernan todas las tribus, y esos son los gérmenes de lo que viene a ser nuestra política contemporánea—la política en que figuran Gladstone y Disraeli, entre los que ya han muerto, o Asquith, entre los que viven.

Naturalmente, cuando la sociedad se ha hecho más culta y más vasta, cuando ha ocupado tierras más extensas, ha fundado ciudades, ha desenvuelto sus actividades económicas y tiene, por consi-



guiente, distintos modos de trabajar y diversas industrias, la jefatura no puede obrar lo mismo que cuando simplemente se trataba de una tribu. Los colaboradores del jefe no civilizado no pueden ser idénticos a los del cacique salvaje, y la forma de expresión de la opinión pública tiene que variar un poco cuando ya no es una tribu, sino una numerosa población, asentada sobre un vasto territorio civilizado, la que tiene que apreciar la conducta política del jefe. Pero lo fundamental se conserva; y es menester que haya jefes ejecutivos, cuerpos deliberativos y núcleos más numerosos que expresen, en realidad, la opinión general de la sociedad de que se trata.

Esta división en el Poder ejecutivo y Poder legislativo está descripta por los autores de distintas maneras, y no siempre en la forma que yo lo acabo de hacer. Muchos de los escritores de Derecho Constitucional, que se toman poco trabajo de investigar los orígenes de las cosas y de profundizar en los fenómenos humanos, no hacen la mínima referencia a lo que yo acabo de decir; pero todos hacen una división del Gobierno en Poderes: Poder ejecutivo y Poder legislativo, que ellos ya han encontrado formados en las naciones contemporáneas, y agregan una tercera rama, la judicial, dándole más o menos importancia, según la procedencia del autor. Si es norteamericano, el Poder judicial tendrá una gran importancia; pero si es francés, la importancia será menor, sin que desaparezca por esto la rama judicial en ninguno de ellos.

En Francia, como en los países de la Europa continental, lo que nosotros denominamos el Po-



der judicial, suele ser denominado, simplemente, la Administración de justicia o los Tribunales. La palabra *poder* suena pocas veces allá cuando se trata de régimen judicial, lo que no quiere decir, sin embargo, que no se encuentren autores que de tiempo atrás hayan discutido la existencia de los tres Poderes.

Entre los franceses, Montesquieu, a mediados del siglo XVIII, tomando del filósofo y publicista inglés Locke la división de los Gobiernos en tres Poderes, hizo una teoría que se ha conservado y que ningún autor de Derecho Constitucional deja de mencionar.

Montesquieu encontró en Inglaterra que las funciones políticas y administrativas del Gobierno se habían separado en tres grandes grupos; y creyó ver que el Poder ejecutivo estaba en la Corona, el Poder legislativo en el Parlamento y el Poder judicial en los jueces. Creyó, también, que era indispensable que estos tres Poderes existieran separados los unos de los otros, para poder controlarse recíprocamente.

Esta doctrina de Montesquieu fué la que predominó al final del siglo XVIII y la que inspiró la Constitución norteamericana de 1787, la francesa de 1791 y las posteriores. Pero Montesquieu, no obstante la perspicacia de su talento, no advirtió que las formas constitucionales inglesas que él acababa de examinar no permanecían inmóviles, sino que estaban evolucionando; y que así como habían llegado al estado en que él las encontró, mediante sucesivas transformaciones, así, también, iban a continuar modificándose.



No hay institución humana alguna que permanezca inmóvil: todo está constantemente evolucionando, aun cuando no varíen las palabras con que se designan las cosas. De manera que no basta decir: hay un Poder ejecutivo en tal parte, para saber su naturaleza; porque el nombre puede haberse conservado sin variación mientras la función se ha modificado fundamentalmente: ser en unas partes y en unas épocas más activa que en otras o más o menos rica de atribuciones; tener una supremacía mayor respecto de los otros Poderes, o estar subordinado a ellos, etc. Todas esas son modalidades que dependen de las circunstancias de tiempo y de lugar.

En las instituciones inglesas, durante el último siglo se han producido cambios tan importantes, que Montesquieu tendría que escribir de nuevo—si resucitara y fuera invitado por un editor contemporáneo a una nueva edición de *El espíritu de las leyes*—, todos sus capítulos, para adaptarlos a la situación actual de la sociedad; y, entre los capítulos modificados, seguramente el relativo a la separación de los Poderes sería el que tendría que sufrir mayores enmiendas.

En aquella época, el Parlamento inglés había apenas salido de la gran lucha trabada contra la Corona, en defensa de la libertad inglesa; pues aquella todavía acostumbraba a intervenir en las decisiones gubernamentales y presentaba la apariencia de ser ella el Poder ejecutivo. Los jueces estaban llamados con frecuencia a contener abusos de los Poderes, y formaban, por lo tanto, una rama casi desligada de las otras del Gobierno.



alterar el orden ni de perjudicar la moral. Dentro de esa esfera, la Constitución desea que la ley no intervenga.

Cuando se ha hecho una enumeración de garantías, después de haberse formulado una declaración de derechos, no se ha querido más que establecer las reglas generales, para las sociedades humanas. Pero, como estas sociedades no son perfectas, hay casos en los que esas reglas generales no se pueden cumplir, y las Constituciones acostumbran a prever estos casos, permitiendo a la autoridad pública que prescinda de ellas en las situaciones excepcionales.

La Constitución ha permitido, lo que ella denomina la declaración del Estado de sitio, o supresión de las Garantías Constitucionales, con objeto de que la autoridad, cuando hay una alteración del orden provocada por causas internas o por la invasión exterior, pueda restablecerlo, usando de recursos expeditivos, que no sería posible emplear si hubieran de ser respetados estrictamente todos los derechos individuales.

Esa declaración del Estado de sitio que puede hacer el presidente de la República, con acuerdo del Senado, en el caso de que la perturbación sea de orden exterior, o con la autorización del Congreso si la perturbación es de orden interno, no le autoriza a suprimir de un modo absoluto los derechos reconocidos por la Constitución a las personas. El presidente, no puede, ni aún en esas circunstancias, prescindir de los Tribunales, por ejemplo, para dictar sentencia. No puede tampoco él quitar la propiedad de una persona para traspasarla



sársela a otra, o para convertirla en dominio público.

Respecto de las personas, lo único que puede hacer el primer magistrado del país es arrestarlas mientras dure la perturbación, y trasladarlas de un punto a otro, «...*si ellas—dice el artículo 26—no prefiriesen salir fuera del territorio argentino*».

Toos nuestros presidentes han tenido que usar de esta facultad alguna vez, y así, ha habido ciudadanos arrestados por simple orden del presidente o de sus agentes, como también personas trasladadas de un punto a otro de la República. En muchos de estos casos, las personas así arrestadas o trasladadas han manifestado su preferencia por salir del territorio: unas veces los presidentes han reconocido ese derecho y otras no.

Los últimos casos importantes, fueron los ocurridos durante la presidencia del doctor Pellegrini y la primera parte de la del doctor Luis Sáenz Peña; casos en los cuales, a los ciudadanos que el presidente creyó que pudieran perturbar desde el exterior, no les fué permitido salir del país, sino que se les retuvo arrestados en los buques anclados en la rada de la ciudad de Buenos Aires. Se invocó un ejemplo dado durante la presidencia del general Mitre (1).

Hay, además, aunque no mencionado en la Constitución, el sistema que en Estados Unidos se denomina la Ley Marcial. La Constitución de ese país no la menciona tampoco; habla tan sólo de la

(1) Durante la presidencia de Pellegrini y su sucesor, el Poder ejecutivo se arrogó la facultad de arrestar senadores y diputados, facultad que el Poder judicial le negó, sin éxito.



suspensión del recurso de *habeas corpus*, para los mismos casos en que la Constitución argentina autoriza la declaración de Estado de sitio.

Cuando tuvo lugar en los Estados Unidos la famosa guerra civil de «Secesión», que duró de 1861 a 1865, el Gobierno nacional norteamericano tuvo que emplear todas sus fuerzas para reintegrar la unidad nacional, alterada por la separación de los Estados del Sud. Se hizo con este motivo un gran debate sobre las facultades que podía ejercitar el presidente de la nación, como comandante en jefe de los ejércitos, llegándose a esta conclusión: que dado que la guerra tenía sus leyes propias, no necesitaban estar expresamente contenidas en la Constitución; con sólo decir que es el comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra, y que lleva la guerra en nombre de la nación, estaba dicho que el presidente podía ocupar propiedades, prohibir y suprimir temporalmente derechos individuales, y no simplemente el recurso de *habeas corpus*, sino también el derecho de reunión, el derecho de publicar opiniones por la Prensa, el derecho electoral, etc. Es decir; que podía en el territorio afectado por la guerra suspender todo Derecho político o civil y que podía también establecer en lugar de los Tribunales ordinarios de orden civil, Tribunales militares durante ese mismo tiempo. Eso es lo que en los Estados Unidos se ha denominado: la Ley Marcial.

Entre nosotros, el gran propagandista de esa Ley Marcial ha sido Sarmiento; sobre todo, cuando ocupó la presidencia y tuvo que reprimir revolu-



ciones como la de Entre Ríos o la posterior que se hizo al final de su período.

No hay mucha inclinación en la República Argentina—y menos entre los escritores de Derecho Constitucional—, a adoptar el sistema de la Ley Marcial; porque la declaración del Estado de sitio es ya por sí misma bastante eficaz, desde que el artículo 23 de la Constitución al decir: «*En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en Estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendas allí las Garantías Constitucionales*», autoriza implícitamente al presidente, a hacer todo esto en uso de sus facultades de magistrado civil, y sin necesidad de usar sus facultades de comandante militar.

Como en los Estados Unidos no existe esta cláusula de la Constitución nuestra, ellos han tenido que inventar la teoría de la Ley Marcial para los casos de guerra; nosotros, dado que tenemos la institución del Estado de sitio definida por el artículo 23 de la Constitución, no tenemos necesidad de recurrir a esas situaciones anómalas y peligrosas, en las cuales el orden civil queda completamente supeditado al militar.

Que la guerra impone la necesidad de sacrificar con frecuencia los intereses individuales, no cabe la menor duda: lo hemos visto en el reciente conflicto europeo. Las naciones más libres del mundo se han visto en la necesidad de coartar el ejercicio individual de los derechos, para ayudar a la defen-



sa colectiva de la población. Lo hizo Francia como lo hizo Inglaterra, lo hizo Alemania como lo hizo Italia. Y esa restricción no tiene sino este límite: la necesidad, apreciada por el Gobierno que dirige la guerra, siendo de desear que esa apreciación se haga con un espíritu culto y respetuoso de las libertades, de manera que todo el mundo esté más o menos seguro de que no será restringido en su libertad, sino en cuanto sea imprescindiblemente necesario, y no por capricho o arbitrariedad.

Especialmente cuando la guerra es exterior, no es posible que por el respeto exagerado de las libertades individuales se ponga en peligro la existencia de una nación entera. Por lo tanto, dígallo o no la Constitución de cualquier pueblo, basta que llegue el momento fatal, para que se haga uso de esos medios, como recursos indispensables para triunfar. En tiempo de guerra las Constituciones callan, las leyes enmudecen y habla solamente la necesidad militar.

Si existe un país respetuoso del orden legal y de los derechos individuales, es Inglaterra; sin embargo, muchas restricciones han pesado sobre los ciudadanos de aquel país, para poder hacer la guerra contra Alemania; y no digo nada de las restricciones alemanas, porque esas tienen lugar aun en tiempo de paz.

Nuestra Constitución contiene, a la par que esta autorización para declarar el Estado de sitio, otra declaración que, hasta cierto punto, limita el alcance de la anterior. El artículo 29 dice: *«El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernado-*



res de provincia, FACULTADES EXTRAORDINARIAS ni la SUMA DEL PODER PÚBLICO, ni otorgarles SUMISIONES O SUPREMACÍAS por las que la vida, el honor y las fortunas de los argentinos queden a merced de Gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que las formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y penas de los INFAMES TRAIADORES A LA PATRIA». Ésta es la única cláusula constitucional en que se emplea un adjetivo que denota indignación. Se explica, porque este artículo fué redactado inmediatamente después de salir de la tiranía de Rozas. Son los vencedores del tirano los que lo redactan contra quien había sojuzgado este país durante veinte años amargos.

No es oportuno recordar con detalles la forma en que las FACULTADES EXTRAORDINARIAS fueron concedidas al gobernador don Juan Manuel de Rozas por la famosa ley de la provincia de Buenos Aires del 7 de marzo de 1835, que no se halla publicada en Registro oficial corriente; pero sí he de decir que ellas fueron ofrecidas sumisamente al gobernador Rozas por quienes creían (no había entonces esta institución del Estado de sitio) que era indispensable salvar el orden con mano fuerte, que solamente podía ofrecer el ciudadano don Juan Manuel de Rozas, única persona, a juicio de los miembros de la Legislatura de Buenos Aires, capaz de dominar el desorden.

No fué entonces una simple declaración de Estado de sitio por tiempo limitado, sino la concesión de la suma de los Poderes públicos, por un tiempo dejado en realidad a la discreción del dictador, lo



que se decretó en aquella ocasión. Los males que esto trajo y sus consecuencias para el país—no solamente para la provincia de Buenos Aires, que iniciaba el sistema, sino también para las otras provincias, que fueron sometidas al dictador—estaban tan vivos todavía en 1853 cuando se redactaba este artículo, que no es de extrañar que los constituyentes prescindieran de su habitual moderación para calificar a los traidores de la patria con aquel duro adjetivo.

El artículo 29 pertenece más bien a la Historia. Se puede, en mayor o menor grado, emplear o restringir las atribuciones del presidente de la República en materia de Estado de sitio; pero jamás nos hemos visto, después de 1853, en el peligro de que ese estado anormal importe el ejercicio de la suma del Poder público y, mucho menos, que ella pudiera significar *«... que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de Gobiernos o persona alguna»*.

El Estado de sitio no faculta al presidente de la República para quitarle la vida a nadie, ni para pronunciar sentencias judiciales contra persona alguna, ni para tomar definitivamente las propiedades particulares. Se podrá suprimir un periódico que, en opinión del presidente, promueva con sus publicaciones la alteración del orden; clausurar un club u otro establecimiento que el jefe del Estado estime peligroso para la conservación de la tranquilidad; prohibir el ejercicio temporal de un comercio o de una industria, sea de un modo directo, sea retirando a los obreros o empleados de la fábrica. Pero todas esas arbitrariedades ce-



san, y se vuelve a la normalidad, con la expiración de la ley de Estado de sitio; vuelven entonces los ciudadanos a recuperar el pleno ejercicio de sus atribuciones legales, y hasta pueden demandar al Estado por los daños y perjuicios que hayan sufrido.

A este respecto, conviene considerar que, históricamente, la suspensión del *habeas corpus*, del que deriva la institución del Estado de sitio, no supone sino la suspensión temporal de la garantía de ser llevado a la presencia de los jueces, lo que no significa, absolutamente, legalizar ningún abuso. De manera que un arresto hecho bajo la imputación de un delito se puede mantener mientras dure el Estado de sitio, pero una vez terminado éste, tiene que ser juzgado el arrestado—si es que el Gobierno no lo hizo juzgar durante el Estado de sitio—; y en esta forma se podrá saber si el arresto fué legal y si existió delito o no.

Los únicos arrestos que quedan justificados durante el Estado de sitio, son los políticos. La traslación de una persona de un punto a otro, dejándole incólume su honor, está autorizada por la Constitución. Pero si el Gobierno dijese: «Fulano ha cometido el delito de robo o Mengano el de homicidio», está obligado a transmitir inmediatamente al juez los antecedentes, para que éste decida respecto de la culpabilidad del arrestado.



ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO Y DIVISIÓN DE LOS PODERES

EN páginas anteriores, hemos recordado la manera cómo los Poderes públicos argentinos se han ido desarrollando en nuestra Historia constitucional hasta adquirir la forma teórica establecida en la Constitución de 1853. Hemos visto que, de la confusión primitiva que reúne en una sola mano la totalidad de la autoridad pública, se va poco a poco pasando a la organización de Poderes centrales, con funciones propias, hasta llegar a la formación de un Poder ejecutivo, de un Poder legislativo y de un Poder judicial, como tres ramas del Gobierno general, vinculadas entre sí por las relaciones que establece la Constitución.

Este proceso no es sino una de las fases que presenta en el mundo un proceso más vasto: el de la división del trabajo, que se revela en todo el reino orgánico—no solamente en la especie humana, sino dondequiera que haya manifestaciones vitales.

La división del trabajo se efectúa mediante la formación de órganos que desempeñan funciones especiales, para atender necesidades diversas. Los animales muy inferiores, aquellos que se confun-



den con los vegetales, tienen muy pocas funciones, porque sus necesidades son escasas, y, por lo tanto, todo lo hacen con la totalidad del organismo. No tienen sentidos en la forma que los tenemos nosotros y los animales más desarrollados; y les bastan algunas ligeras contracciones para apoderarse de los alimentos indispensables y expeler lo que sobra. Poco a poco, a medida que aumentan las necesidades, porque el animal se complica al pasar de la especie más simple a la más compuesta, van apareciendo los sentidos. El animal que al principio no recibe sino una impresión general de la luz por la periferia de su superficie, acaba por recibir impresiones especiales por una parte de esa superficie. Esas impresiones, a lo largo de la evolución, concluyen por formar uno o dos ojos. Lo mismo sucede con las impresiones auditivas: al principio, no existen para los animales muy inferiores, las vibraciones repercuten en toda la periferia del organismo; pero más tarde, se especializa una parte determinada que se encarga de recibir aquellas impresiones, con preferencia a las otras partes. En fin, poco a poco, todos los sentidos se van formando, es decir, la naturaleza hace la división del trabajo. El organismo no se ocupa ya de todo lo que hay que atender, sino que destina sus diferentes partes a desempeñar diversas funciones.

Esta especialización de las funciones, que la Biología comparada demuestra existir en todo el reino orgánico, animal y vegetal, toma naturalmente en la especie humana un carácter mucho mayor, puesto que nuestra especie es la que tiene más



cantidad de necesidades respecto de la naturaleza exterior y de sí misma, dada la intercomunicación que se establece entre los hombres de todos los climas y regiones de la tierra.

Hemos de encontrar, entonces, dividido el trabajo humano, sea en el orden económico, en el artístico, en el intelectual, en el político o en cualquiera de los órdenes de actividad que lo consideremos; y el signo de perfeccionamiento en una sociedad humana es, precisamente, la mayor división del trabajo, la mayor especialización.

Las sociedades primitivas, atrasadas e incultas, son aquellas en que cada hombre tiene que desempeñar mayor número de funciones y en que el individuo tiene que ser al mismo tiempo labrador, ganadero, curtidor, tejedor, cocinero, etc., mientras que cuando la sociedad se ha desenvuelto y alcanzado un nivel superior, hay unos que se ocupan de la labranza de la tierra, otros de hacer los tejidos y otros de llevar las mercaderías a distintos puntos; se ha efectuado la división del trabajo.

Esta división se efectúa de un modo natural dentro de la familia. Si la mujer, el marido y los hijos realizasen todos ellos las mismas funciones dentro de la casa, ésta no funcionaría bien. Por regla general se establece una división de quehaceres: el marido se encarga de unas cosas, la mujer de otras y los hijos, cuando están en estado de contribuir con su propio esfuerzo a la actividad total de la familia, se ocupan de asuntos distintos, subordinados a los del padre y la madre. Esta división no necesita que la establezca la ley; se hace



por sí sola. La evolución natural trae la especialización de las funciones.

Es norma general en todas las naciones del mundo, que el marido tome lo que llamaríamos las Relaciones Exteriores y militares, mientras la mujer ocupa el Ministerio del Interior... Los casos en los cuales vemos a la mujer ocupando el Ministerio de Relaciones Exteriores, nos llaman la atención; y más nos extrañamos, todavía, cuando es el marido el que ocupa el Ministerio del Interior...

Si salimos de la familia y nos transportamos a un grupo social cualquiera que deba actuar con un fin, por ejemplo: una sociedad cooperativa, observamos, igualmente, la división del trabajo, mediante la especialización de las funciones.

Herberto Spencer ha anotado en su sociología las íntimas analogías que hay entre la evolución de la vida social y la de la vida de las especies. Él ha descrito la forma cómo estas pequeñas sociedades —una sociedad anónima, una sociedad literaria o una sociedad científica— se dividen, generalmente, en tres partes: una persona que hace de centro de la sociedad; un cuerpo de personas próximas a aquélla, que colaboran con sus ideas y con su influencia sobre la persona central, y que son las que discuten generalmente; y un cuerpo más vasto, el resto de todos los miembros de la sociedad, que generalmente se limita a observar lo que está pasando en el núcleo central y a aplaudir o reprobar. Son estos últimos los que baten palmas o los que silban.

Esta organización es universal. No se puede tomar un solo grupo humano, donde no se vean las



huellas de estas tres divisiones o secciones: la jefatura, el cuerpo deliberativo y el grupo de los gobernados que intervienen mediante la aprobación o la desaprobación. Esta sección es más rebelde o tumultuosa cuando la sociedad está compuesta por gente poco culta o cuando pertenecen a razas muy expresivas, como suelen ser las de Europa meridional, a que estamos nosotros tan vinculados.

La formación del Poder ejecutivo, como la formación del Poder legislativo, cuando se trata de una sociedad mucho más vasta—un Estado o una nación—, no es sino un episodio de la formación de las sociedades en general. En las sociedades políticas elementales, en las tribus más o menos salvajes, el jefe o cacique, maneja despóticamente su gente; se junta con unos cuantos capitanejos para deliberar sobre la actitud que han de adoptar respecto de los vecinos: si han de dar o no un malón o si han de ir a arrebatar o no las tierras de tal o cual tribu próxima, donde hay una alimentación más abundante y más fácil; si al resto de la tribu le agrada aquello, lo acepta, y si le desagrada, dan a comprender al jefe y los capitanejos que su pueblo no los acompaña de buena gana. Así se gobiernan todas las tribus, y esos son los gérmenes de lo que viene a ser nuestra política contemporánea—la política en que figuran Gladstone y Disraeli, entre los que ya han muerto, o Asquith, entre los que viven.

Naturalmente, cuando la sociedad se ha hecho más culta y más vasta, cuando ha ocupado tierras más extensas, ha fundado ciudades, ha desenvuelto sus actividades económicas y tiene, por consi-



guiente, distintos modos de trabajar y diversas industrias, la jefatura no puede obrar lo mismo que cuando simplemente se trataba de una tribu. Los colaboradores del jefe no civilizado no pueden ser idénticos a los del cacique salvaje, y la forma de expresión de la opinión pública tiene que variar un poco cuando ya no es una tribu, sino una numerosa población, asentada sobre un vasto territorio civilizado, la que tiene que apreciar la conducta política del jefe. Pero lo fundamental se conserva; y es menester que haya jefes ejecutivos, cuerpos deliberativos y núcleos más numerosos que expresen, en realidad, la opinión general de la sociedad de que se trata.

Esta división en el Poder ejecutivo y Poder legislativo está descripta por los autores de distintas maneras, y no siempre en la forma que yo lo acabo de hacer. Muchos de los escritores de Derecho Constitucional, que se toman poco trabajo de investigar los orígenes de las cosas y de profundizar en los fenómenos humanos, no hacen la mínima referencia a lo que yo acabo de decir; pero todos hacen una división del Gobierno en Poderes: Poder ejecutivo y Poder legislativo, que ellos ya han encontrado formados en las naciones contemporáneas, y agregan una tercera rama, la judicial, dándole más o menos importancia, según la procedencia del autor. Si es norteamericano, el Poder judicial tendrá una gran importancia; pero si es francés, la importancia será menor, sin que desaparezca por esto la rama judicial en ninguno de ellos.

En Francia, como en los países de la Europa continental, lo que nosotros denominamos el Po-



der judicial, suele ser denominado, simplemente, la Administración de justicia o los Tribunales. La palabra *poder* suena pocas veces allá cuando se trata de régimen judicial, lo que no quiere decir, sin embargo, que no se encuentren autores que de tiempo atrás hayan discutido la existencia de los tres Poderes.

Entre los franceses, Montesquieu, a mediados del siglo xviii, tomando del filósofo y publicista inglés Locke la división de los Gobiernos en tres Poderes, hizo una teoría que se ha conservado y que ningún autor de Derecho Constitucional deja de mencionar.

Montesquieu encontró en Inglaterra que las funciones políticas y administrativas del Gobierno se habían separado en tres grandes grupos; y creyó ver que el Poder ejecutivo estaba en la Corona, el Poder legislativo en el Parlamento y el Poder judicial en los jueces. Creyó, también, que era indispensable que estos tres Poderes existieran separados los unos de los otros, para poder controlarse reciprocamente.

Esta doctrina de Montesquieu fué la que predominó al final del siglo xviii y la que inspiró la Constitución norteamericana de 1787, la francesa de 1791 y las posteriores. Pero Montesquieu, no obstante la perspicacia de su talento, no advirtió que las formas constitucionales inglesas que él acababa de examinar no permanecían inmóviles, sino que estaban evolucionando; y que así como habían llegado al estado en que él las encontró, mediante sucesivas transformaciones, así, también, iban a continuar modificándose.



No hay institución humana alguna que permanezca inmóvil: todo está constantemente evolucionando, aun cuando no varíen las palabras con que se designan las cosas. De manera que no basta decir: hay un Poder ejecutivo en tal parte, para saber su naturaleza; porque el nombre puede haberse conservado sin variación mientras la función se ha modificado fundamentalmente: ser en unas partes y en unas épocas más activa que en otras o más o menos rica de atribuciones; tener una supremacía mayor respecto de los otros Poderes, o estar subordinado a ellos, etc. Todas esas son modalidades que dependen de las circunstancias de tiempo y de lugar.

En las instituciones inglesas, durante el último siglo se han producido cambios tan importantes, que Montesquieu tendría que escribir de nuevo—si resucitara y fuera invitado por un editor contemporáneo a una nueva edición de *El espíritu de las leyes*—, todos sus capítulos, para adaptarlos a la situación actual de la sociedad; y, entre los capítulos modificados, seguramente el relativo a la separación de los Poderes sería el que tendría que sufrir mayores enmiendas.

En aquella época, el Parlamento inglés había apenas salido de la gran lucha trabada contra la Corona, en defensa de la libertad inglesa; pues aquélla todavía acostumbraba a intervenir en las decisiones gubernamentales y presentaba la apariencia de ser ella el Poder ejecutivo. Los jueces estaban llamados con frecuencia a contener abusos de los Poderes, y formaban, por lo tanto, una rama casi desligada de las otras del Gobierno.



Eran tres entidades separadas que se miraban con una cierta desconfianza las unas a las otras; mientras que en la actualidad no se puede dar una armonía más grande: han desaparecido todas las aprensiones, se han aproximado los Poderes entre sí, ya no hay una profunda separación entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo y, por el contrario, el ejecutivo ha ido, poco a poco, pasando de las manos de la Corona a las del Parlamento, especialmente a las de la Cámara de los Comunes. Hasta que por fin, sin que para esto haya sido necesario modificar la letra de ninguna Constitución, ha concluido por ser realmente ella la que gobierna, al instituir el Poder ejecutivo en la forma en que lo está hoy en día, con un Gabinete cuyo primer ministro es, en realidad, el jefe del ejecutivo inglés, y que como sale del grupo de la Cámara, hace lo que los jefes de las antiguas tribus, pero en una forma culta. Él capitanea la Cámara al mismo tiempo que dirige el país, y su grupo de capitanejos son lo que se llama los ministros. Éstos discuten en el seno de la Cámara, y el resto de los miembros aplaude o silba, es decir, vota por *sí* o por *no*. Hasta que un buen día, como les pasaba también a los antiguos caciques, la tribu se disgusta y vota por *no*, y entonces hay que cambiar el jefe, con lo cual cambia el Poder ejecutivo.

La Corona inglesa tiene ahora, como institución, un carácter que no se sospechaba en la época de Montesquieu: se ocupa únicamente de moderar las aspiraciones que puedan haber entre los partidos contrarios, designando cuál es la persona



que tiene realmente predominio en la Cámara de los Comunes; porque ella puede ver con exactitud y con imparcialidad, dada la situación en que se encuentra, y puede decir por lo tanto: «Fulano es quien tiene en su favor la mayoría de la Cámara de los Comunes; por consiguiente, venga él de primer ministro». Es, al mismo tiempo, el centro de todo lo que puede considerarse como el culto de la patria o de las instituciones nacionales.

Los ingleses, a propósito de todos los accidentes de la vida colectiva, y hasta el final de las funciones teatrales, acostumbra decir: «*God save the King*». Todo está personificado en el rey o en la reina, a los efectos de la reverencia que necesitan las instituciones para mantener la cohesión social. Esa es la actual función que ha conservado la Corona inglesa.

En cuanto a los jueces, no tienen necesidad en Inglaterra de estar constantemente ocupados en defender a los ciudadanos de los abusos de la autoridad, porque la civilización ha reducido esos hechos a un número insignificante. Sólo por excepción ocurre el caso de que un juez tenga que hacer respetar el derecho de un ciudadano contra una autoridad. Los jueces se ocupan generalmente en Inglaterra—ahora—de pleitos ordinarios entre ciudadanos.

Durante el siglo posterior a la publicación de la obra de Montesquieu, los hechos ocurridos en Inglaterra y fuera de ese país, han venido a demostrar de un modo evidente que no es posible el funcionamiento de un Gobierno cuando sus Poderes son antagónicos entre sí o están netamente sepa-



rados; y que se necesita, sobre todo, una cooperación constante entre los Poderes políticos, el legislativo y el ejecutivo.

Esa cooperación se obtiene de diversas maneras y presenta grandes diferencias en los distintos países, hasta el punto que casi es el rasgo distintivo de cada nación, en materia de instituciones, la naturaleza y la forma cómo ella se efectúa.

En algunos países, es el Poder ejecutivo el que toma el puesto principal, y el Poder legislativo, viene a ocupar un rango secundario, constituyendo, puede decirse, una especie de auxiliar del primero; en otros, ocurre a la inversa, es decir, el Poder legislativo toma el principal rango, y el Poder ejecutivo, viene a ser el auxiliar. Entre estos dos extremos hay la posibilidad de un gran número de grados intermedios, y en ellos se colocan la mayor parte de los países.

Es, por consiguiente, sumamente raro, mejor dicho, es imposible, encontrar dos Estados en los cuales la cooperación entre ambos Poderes se haga de la misma manera. La tendencia de las instituciones políticas es ir transfiriendo paulatinamente el poder del jefe supremo del Estado, al Cuerpo legislativo. En los pueblos primitivos, el monarca con facultades absolutas gobernaba solo, o cuando mucho, se hacía auxiliar por unas pocas personas. Gobernaba siguiendo siempre, como es natural, las grandes tendencias de la opinión de su pueblo o de su raza, pero decidiendo él, en definitiva, de todo, y en la oportunidad que le parecía más conveniente. Conforme la división de los Poderes se ha ido haciendo, y a medida que el



monarca ha transferido mayor número de atribuciones a otras personas, éstas se han convertido a su vez en centros de influencia y su poder ha ido creciendo.

Es, entonces, natural esta transferencia constitucional de la soberanía del jefe hacia lo que nosotros en la actualidad llamamos: *representantes del pueblo reunidos en Parlamentos*; viniendo a ser esta transferencia la característica del desenvolvimiento de las instituciones políticas.

Nosotros hemos adoptado la teoría de la separación de los Poderes, no obstante, lo cual, no la observamos en absoluto. Nuestra Constitución establece relaciones constantes, bastante íntimas, entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo; pero la práctica ha acabado por modificar esas relaciones en la forma de que luego nos vamos a ocupar.

Con este motivo vuelvo a llamar la atención sobre que una cosa es la teoría y otra la práctica de las instituciones políticas; y que para entender las instituciones inglesas, francesas, norteamericanas o argentinas, es menester, no sólo conocer los textos o las teorías que los autores han desarrollado acerca de ellas, sino que es menester, sobre todo, conocer cómo funciona en realidad. Así, si la teoría de la separación de los Poderes en Inglaterra, se estudiase solamente en la parte que corresponde entre nosotros a la Constitución escrita, y que allá, es el conjunto de pactos y estatutos que existen desde la época de la conquista de los normandos, resultaría que no hay separación de los Poderes, desde que en ese país, teóricamente,



el rey es soberano, el rey lo puede todo, el rey no se equivoca nunca. Pero en la práctica, esto pasa de modo muy diferente, y lo que los autores nos dicen—a estar a Bagehot, cuando describe la Constitución inglesa—no son las teorías de los tiempos primitivos ni los textos escritos que quedan: son las costumbres, es decir, son las prácticas que derivan del modo real de funcionar de esas instituciones.

En la República Argentina tiene que pasar lo mismo. Estudiar únicamente la relación de estos dos Poderes, ejecutivo y legislativo, en el texto de la Constitución, sería una obra anticientífica, porque la ciencia se ocupa de los hechos, de sus relaciones y de sus consecuencias.

La ciencia no se hace con sólo palabras. Existe el estudio de las palabras: eso se llama la Gramática; **hay** otro estudio de éstas, cuando se las considera según su origen, que se llama la Lingüística o la Filología; se puede también manejar las palabras para hacerlas sonar armónicamente, acompañándolas de algunas ideas: eso se llama la Poesía; pero cuando se quiere hacer ciencia, sea o no constitucional, hay que buscar los hechos. Las palabras no son sino el modo de expresión habitual de nuestros pensamientos o conocimientos; pero un modo de expresión, puede ser mal empleado en muchas circunstancias o puede no corresponder a los hechos. Luego, entónces, el investigador o el científico tienen que buscar la verdad de las cosas en los hechos; razón, por la cual, conviene ver primeramente, qué dice el texto cons-



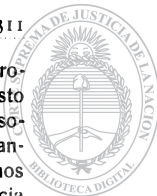
titucional, y, después, observar su aplicación en la práctica.

En Inglaterra, la realidad es, que la Cámara de los Comunes ha tomado cada vez mayor extensión en sus atribuciones, y sin proclamarse nunca soberana, llamando más bien soberano al rey («nuestro gracioso soberano», dicen los ingleses) ejercita de hecho el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña.

Es esta Cámara de los Comunes electa por el pueblo, la que hace prevalecer su voluntad, más tarde o más temprano, sobre la voluntad real y la de la Cámara de los Lores. Es ella, por consiguiente, la que formula la ley en Inglaterra. Y la separación de los Poderes no puede considerarse en este país efectiva o práctica, teniendo en cuenta que en uno de los Poderes en que históricamente se divide el Gobierno inglés—legislativo y ejecutivo—hay una rama, la Cámara de los Comunes, que ni siquiera es la totalidad del Poder legislativo, sobre la cual descansa toda la Constitución inglesa en el hecho.

En la República Argentina, el Poder ejecutivo ha sido hasta la fecha, el más eficaz de los tres Poderes del Estado. Esta es la evolución natural. En todas las sociedades humanas, se comienza por la autoridad ejecutiva; y la evolución consiste en ir transfiriendo el Poder de la autoridad ejecutiva a la representativa.

No es necesario que nos detengamos en la época de Rozas, para encontrar Poderes ejecutivos fuertes, pues, en nuestro país, todos ellos tienden a ser poderosos, sean nacionales o provinciales,



y, por consiguiente, procuran subordinar a su propia voluntad, la de los Poderes legislativos. Esto es lo que ocurre en el hecho, pero en la teoría, sobre todo si leemos los textos constitucionales, tanto de la nación como de las provincias, veremos que por el contrario, parece haber una tendencia a poner el Poder legislativo por encima del otro. Entre nosotros, es ante las Cámaras del Congreso o ante las de las provincias respectivas que el presidente de la nación o el gobernador concurre anualmente a dar cuenta de su misión, del modo cómo ha desempeñado el cargo en el año anterior y a prestarles el correspondiente homenaje como representantes del pueblo. Es el Poder legislativo el que examina las cuentas del ejecutivo nacional o provincial y las aprueba o desaprueba; y es él, también, el que sanciona en definitiva las leyes, puesto que tiene la facultad de insistir sobre cualquier veto del Poder ejecutivo, con dos tercios de votos en una y otra Cámara. Pero al mismo tiempo que encontramos en nuestra Constitución escrita esa aparente supremacía del Poder legislativo, encontramos la facultad del ejecutivo para concurrir a la legislación mediante el envío de proyectos de ley e igualmente la de promulgar o vetar las leyes.

Esta facultad de concurrir a la formación de las leyes por medio de proyectos de ley, no existe teóricamente ni en Inglaterra ni en los Estados Unidos. En teoría, en esos países los dos Poderes están más separados que en el nuestro, y las leyes deben ser iniciadas por los diputados o los senadores, es decir, por los miembros del Parlamento. Es que en la República Argentina hay una colabo-

ración mayor, teóricamente, entre estas dos autoridades; esta particularidad de nuestra Constitución ha sido tomada del sistema francés.

En Francia, después de la Revolución de 1789, las primeras Constituciones republicanas dieron al Poder ejecutivo esta facultad de colaborar, mediante la presentación de proyectos, en la legislación. En cambio en Inglaterra, si bien en teoría el Poder ejecutivo no remite proyectos de ley ninguno y son las Cámaras mismas las que inician las leyes, en la práctica, los proyectos de ley que tienen éxito son los que inician los diputados ministros. De manera que cuando oyese decir que el Gobierno inglés ha presentado un proyecto de ley sobre tal o cual asunto, eso es una mala redacción de la noticia, dada por periodistas que ignoran las costumbres inglesas; lo que eso quiere decir es, sencillamente, que el ministro Asquith o Lloyd George, que es al mismo tiempo miembro del Parlamento, ha presentado en la Cámara de que él forma parte, como diputado y no como ministro del Poder ejecutivo, un proyecto en tal o cual sentido. Así, en esta forma práctica, los ingleses han derogado en el hecho la teoría de la separación del Poder legislativo y del ejecutivo.

Y a este respecto, ¿qué han hecho en Estados Unidos? Los norteamericanos no han podido derogar todavía esta disposición constitucional, y entonces se valen de un artificio. El presidente y los ministros, que allá no tienen entrada en las Cámaras, se sirven de diputados o senadores amigos para presentar proyectos de ley. Estas intervenciones clandestinas del Poder ejecutivo en el legis-





lativo, son bien necesarias, porque sin ellas no sería posible que marchara la administración. Por ejemplo: el actual presidente de los Estados Unidos, Mr. Wilson, prometió cuando era candidato una rebaja de las tarifas de aduana y una reforma en el sistema bancario. ¿Cómo podía, siendo presidente, cumplir estas promesas, si estaba imposibilitado de mandar ningún proyecto de ley al Congreso? En esta forma: una vez en la presidencia, él ha llamado al amigo *A* o *B*, diputado o senador, y le ha dicho: «Hágame el favor de presentar un proyecto en este sentido»; y todos sabían que era un proyecto del presidente Wilson. Pero todavía ha hecho más: ha revivido una antigua práctica de la época de Washington, es decir, del siglo *xviii*, y ha ido a las Cámaras a pronunciar un discurso en favor de tal o cual de las reformas que él insinuaba. No ha llevado ningún proyecto de ley, pero ha hecho pesar su influencia.

Quiere decir, el ejemplo de estas dos grandes naciones, que hay ciertas cosas necesarias que se abren paso al través de todas las teorías y de todas las Constituciones escritas. La relación que tiene que haber entre el ejecutivo y el legislativo se establece siempre en cualquier forma, sea correcta o incorrecta, porque de lo contrario no hay Gobierno.

En la República Argentina las cosas se pueden hacer mejor, teóricamente, y es ésta una de las tantas superioridades que tiene nuestra Constitución sobre la de los Estados Unidos. Entre nosotros, desde el comienzo de la época de la Independencia se ha establecido esta comunicación que



hace inútiles las comunicaciones ilegales. El Poder ejecutivo puede pasar en todo momento un proyecto de ley sobre cualquier tema al Congreso, y los ministros están autorizados para concurrir a las sesiones de las Cámaras a defender los proyectos que presentan, como asimismo a impugnar o apoyar los que presentan los miembros del Congreso. Es decir, pueden comportarse en cualquiera de las dos Cámaras, como si fueran miembros de ellas, porque la Constitución da a los ministros del Poder ejecutivo todos los derechos que tienen los diputados y los senadores, con excepción del derecho de votar. Si quiere el ministro puede asistir a las sesiones, aunque no lo llamen, y tomar parte en las discusiones, interviniendo en los debates de todas las materias, sin que nadie lo invite para ello, porque tienen, al efecto, facultades constitucionales.

En los Estados Unidos se está buscando ahora la manera de remediar la deficiencia de la Constitución sobre este punto, y ya se ha propuesto adoptar el sistema argentino, de la intervención de los ministros en el Parlamento.

En la República Argentina, la tendencia en concentrar la autoridad en el jefe, la tendencia a *mandar* en vez de *gobernar* —porque *mandar* es imponer la voluntad y *gobernar* es dirigir los asuntos de un modo ilustrado, no con fines personales, sino teniendo en vista el interés general—, hace que los ministros no asuman todas las facultades que la Constitución les reconoce. Así, tenemos presidentes con más autoridad que la que les da la Constitución, y ministros con menos facultades que las



que ella les concede. El resultado ha sido que el presidente ha impuesto casi siempre a las Cámaras del Congreso su opinión—claro que suele haber sus excepciones de cuando en cuando—, por el órgano, no de los ministros, sino por medios clandestinos que no son necesarios en este país, dada la existencia de medios públicos y legales de comunicación. Así es como hemos tenido al diputado *A* o *B*, amigo del presidente, que es el que lleva la «media palabra»—como suele decirse—, para que los que se declaran amigos del jefe del ejecutivo o del Gobierno, antes que diputados o senadores, sigan sus indicaciones, y se ha dado el caso, muy deplorable por cierto, de ministros del Poder ejecutivo contrariados en la Cámara por los amigos del presidente.

Todo eso es transitorio, pues tiene que venir poco a poco la normalización de las instituciones. Los ministros acabarán por entrar en el molde que la Constitución ha hecho para ellos. Serán ministros en realidad, aprenderán a tener opiniones propias, a llevarlas al Parlamento y a retirarse cuando su acción no tenga éxito. Porque el ideal constitucional del ministro no es el funcionario que cobra el sueldo mensual por el mayor número de meses posible, sino el funcionario que tiene a su cargo el despacho de los negocios de la nación, como dice el artículo 87 de la Constitución, y que propone las soluciones adecuadas, para que ellas sean convertidas en realidad. Cuando no puede hacer pasar ninguna solución, o no encuentra apoyo en su gestión, cualquiera que sea la cartera que desempeñe, no tiene otro remedio constitucional



que la renuncia, para que venga otro. Pero esta solución, que sólo de cuando en cuando vemos nosotros en nuestro país, no está todavía incorporada a las costumbres constitucionales; no ha contribuido, por lo tanto, a establecer entre el Poder ejecutivo y el legislativo la comunicación normal que debe haber.

Otra circunstancia que influye mucho en las relaciones entre estos dos Poderes, es la mayor o menor influencia de la opinión pública.

En definitiva, la opinión pública gobierna. A veces hay Gobiernos que se proponen contrariarla; eso puede durar algún tiempo; pero, como la vida de las naciones es muy larga, la opinión popular acaba siempre por imponerse y predominar en las decisiones gubernamentales de un país. Si la opinión pública, por ejemplo, ha logrado penetrar con más facilidad en el Poder ejecutivo que en el legislativo, no cabe la menor duda de que el primero de estos dos Poderes va a predominar sobre el segundo; si por el contrario ha logrado penetrar en mayor cantidad en el Poder legislativo, es cuestión de tiempo, simplemente, para que éste predomine sobre el ejecutivo. La acción de los Cuerpos legislativos es mucho más efectiva y poderosa, entre otros motivos, por los prestigios del debate público, y encarrila los asuntos más fácilmente; mientras que la acción que se prepara dentro del Gabinete, en deliberaciones que están vedadas al público, y que no llega a hacerse visible, sino en forma de resoluciones, no es tan eficaz, tan efectiva ni tan duradera.

Puede, entonces, suceder que aun en las condi-



ciones deficientes de la práctica de nuestras instituciones, haya casos en los cuales el Parlamento gobierne y dirija, y eso sucede cuando ese Parlamento es realmente representante de la opinión. Pero puede suceder que el Parlamento no represente a la opinión y que la gran mayoría de los diputados y senadores estén divorciados con el pueblo—sea por defecto de las respectivas elecciones, sea por defecto del carácter de los electos—; en esos casos nadie se ocupa de defender al Parlamento contra los avances del ejecutivo; y, por el contrario, si éste adopta tendencias un poco favorables a la opinión, sería capaz hasta de clausurar el Congreso, sin que por cierto nadie se conmoviera por ello.

La Cámara de los Comunes acabó por predominar sobre la Cámara de los Lorens, porque es la que está en constante contacto con la opinión pública, no ya por razón de que el acto electoral que da lugar a su formación periódica, es de índole netamente popular, sino también porque la renovación anticipada a que está siempre expuesta esta Cámara, pone a los candidatos en contacto inmediato con el pueblo.

Una contienda electoral da lugar a que los candidatos vayan a solicitar directamente el apoyo de los votantes, y con este fin se hacen campañas muy activas, desarrollando ideas y programas. Todo esto permite a la opinión disponer de la Cámara de los Comunes mucho más fácilmente que de la de los Lorens.

Para que en la República Argentina la Cámara de Diputados asumiera poco a poco esta función



de la Cámara de los Comunes inglesa, sería menester que la opinión pública tuviera en ella más fácil acceso que en la de Senadores. Para una Cámara, el mejor modo de perder poder, es alejarse de la opinión. El Senado nacional tiene, entonces, que mirar hacia Inglaterra, y ver si le conviene ser como la Cámara de los Comunes o como la de los Lores. Si prefiere la suerte de la Cámara de los Lores, el Senado será una simple Comisión destinada a colaborar secundariamente, sin mayor importancia, en la legislación nacional, y servirá más de estorbo, de rémora, que de otra cosa: servirá para oponerse a las reformas, pero no, para iniciarlas. Esta es, precisamente, la situación de la Cámara de los Lores. En estas condiciones, la Cámara de Diputados tendrá la iniciativa de todas las reformas y será la que impulse el movimiento de libertad y de progreso del país.

Eso pasa también, aun cuando en escala diferente, dentro del Poder ejecutivo. Si los ministros adoptan un temperamento análogo al de la Cámara de los Comunes, estando siempre listos para recibir lo que viene de la opinión, manteniendo abiertos un poco sus despachos para que entren los ruidos de la calle y saber así, más o menos, qué se dice por fuera o qué se piensa en el seno del pueblo, concluirán por predominar; pero, si por el contrario, se ocupan ante todo de saber cómo ha amanecido el señor presidente o si estará de buen o mal humor, no tendrán jamás poder, y el presidente podrá librarse de ellos cuando le plazca, con toda facilidad, y llamar a otros. Y lo mismo digo del presidente: si cuida él de seguir la opinión



pública cuando ella se encuentra divorciada de la opinión de los ministros, por ese solo hecho será más poderoso que éstos.

En los países donde los ministros pueden entrar en las Cámaras, como en Inglaterra, en Francia, en Bélgica, en la República Argentina, etc., ellos encuentran posibilidades de traer al seno de las mismas las opiniones que han sostenido en los acuerdos de la casa de Gobierno; pueden por lo tanto establecer el contacto o las relaciones entre los Poderes de un modo fácil.

Los Cuerpos legislativos, a su vez, actuando sobre las personas de los ministros que asisten a sus sesiones, actuarán sobre el Poder ejecutivo, obligándole a cambiar de rumbo e ideas para amoldarse a la opinión pública dominante en el Parlamento.

Eso es lo que hacen Inglaterra, Francia y Bélgica; es lo que hemos hecho nosotros en más de una ocasión, aun cuando en nuestro país no sea esa la regla, sino la excepción. Porque estamos evolucionando y nuestras instituciones no se hallan tan desarrolladas, todavía, como las europeas; pero si los Poderes legislativos argentinos, nacionales y provinciales, se acercan cada vez más a la opinión pública, como parece estar sucediendo, y acaban por convencerse de un modo definitivo y no por accidente, de que es menester hacer Gobierno de opinión, el resultado para mí es infalible: los ministros subirán o bajarán, con arreglo al éxito que tengan en las Cámaras legislativas (1).

(1) Véase sobre este punto las siguientes publicaciones del doctor Matienzo: *Gobierno personal y Gobierno parlamentario*, 1896; *El Gobierno representativo federal en la República Argentina*, 1910; *Temas políticos e históricos*, 1916.



ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER
LEGISLATIVO

El artículo 36 de la Constitución dice: «*Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la nación y otra de senadores de las provincias y de la capital, será investido del Poder legislativo de la nación*». En este artículo se indica la doctrina que sobre organización del Poder legislativo adopta la Constitución. Pero no está ella completa: necesita ser complementada por disposiciones de otros artículos, de los que luego nos ocuparemos.

Lo primero que se nota en el artículo leído, es que la Constitución estatuye el sistema bicameral, es decir, la división del Cuerpo legislativo en dos secciones: una llamada Senado, la otra Cámara de Diputados. La segunda cuestión que se resuelve es la relativa a la distinción entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores: se declara que los diputados lo son de la nación, mientras que los senadores lo son de las provincias y de la capital.

Esto responde a una conciliación entre el régimen federal y el unitario. Cuando se dice: diputa-



dos de la nación, se quiere decir: diputados de un solo Estado, tomado en su conjunto como una entidad; se adopta, por consiguiente, el criterio unitario. Cuando se dice: senadores de las provincias y de la capital, se quiere indicar que éstos no lo son del Cuerpo social, tomado como una sola entidad, sino de los Estados particulares o secciones de la nación, considerados como distintas entidades autonómicas; se aplica, por lo tanto, el concepto federativo de Gobierno.

La otra parte del artículo, al investir en este Congreso así compuesto el Poder legislativo, quiere significar, que entrega en lo fundamental esa rama del Gobierno a los representantes de la nación y a los representantes de las provincias y de la capital. Pero no quiere decir que se lo entregue en absoluto y exclusivamente, porque en otras disposiciones de la Constitución, especialmente en las relativas al Poder ejecutivo, se encontrará que éste participa de la formación de las leyes, presentando proyectos al Congreso, abriendo y cerrando sus sesiones, prorrogando las reuniones ordinarias, convocando a sesiones extraordinarias, sancionando leyes con su aprobación al promulgarlas o devolviéndolas con su desaprobación al Congreso, el cual sólo puede insistir con dos tercios de votos de cada Cámara.

De suerte, que el Poder ejecutivo es también Poder legislativo, aunque en una forma limitada. Hay una íntima cooperación de los dos Poderes, a los efectos de la legislación. El Poder ejecutivo es colegislador, como suele decirse.

Con este motivo he de llamar la atención sobre



la necesidad, cuando se interpretan las leyes y la Constitución, de no atenerse tan sólo a un artículo o una frase, por terminante que parezca aquél, por rotunda que parezca ésta. Es menester siempre ir a buscar los demás artículos, las demás frases de la misma ley o documento, para poder apreciar su sentido perfecto. En una disposición puede aparentemente establecerse blanco y en la otra negro, y corresponde al que lee la ley, hacerlo sincera y totalmente, para ver qué es lo que ha querido decir el legislador en definitiva. Hay muchos casos de mala interpretación de la Constitución argentina, del Código civil, comercial o penal, que derivan, precisamente, de no tomar en cuenta esta necesidad de leer toda la ley antes de atribuirle sentido a ninguno de sus artículos.

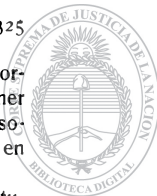
— Decía, que esta disposición del artículo 36 adopta el sistema bicameral. Hasta el año 1853 todas nuestras Asambleas legislativas han sido unitarias; no ha habido Congresos de dos Cámaras. La primera junta revolucionaria era de un solo Cuerpo, las Asambleas posteriores que se formaron con representantes de las provincias— como la Asamblea de 1813, el Congreso que en 1816 se reunió en Tucumán y el que en 1824 se instaló en Buenos Aires—, habían sido Cuerpos unitarios. Las Legislaturas de provincia que se formaron después de 1819 eran todas también de una sola Cámara. Así se llegó a 1853, y el Congreso de este año, como el de 1819 y como el de 1826, creyó que el Congreso definitivo y ordinario debía formarse de dos Cámaras. No obstante, las intenciones de los Congresos de 1819 y 1826 se quedaron en el pa-



pel, nunca llegaron a la práctica; solamente las del Congreso de 1853 se han realizado y cumplido. En consecuencia, han funcionado desde 1854 hasta el presente dos Cámaras legislativas en el Congreso nacional. Casi todas las provincias han adoptado también este sistema de división para sus Legislaturas.

En general, prescindiendo de las necesidades particulares en un régimen federativo, la existencia de dos Cámaras proporciona al Parlamento oportunidad de atender mejor y estudiar más detenidamente los asuntos que se hallan a su consideración; puesto que todo asunto legislativo debe pasar por un doble debate efectuado por personas distintas, primero en una Cámara, después en la otra. Lo que no se ha visto bien en uno de esos debates puede verse mejor en el otro; y como cada Cámara se compone de distintas personas, con diferencia de ilustración, de inteligencia, de moralidad o de prudencia, es justo esperar que se contrapesen un poco los defectos que pueden predominar en una Cámara con las cualidades que pueden haber en la otra.

Estas son las razones que han hecho adoptar a todos los países importantes, sean ellos unitarios o federales, el sistema bicameral. Tiene éste otra ventaja, y es, que lleva mayor cantidad de gente a colaborar en la obra legislativa. Las Cámaras pueden ser más o menos numerosas; pero es evidente que cuando hay una Cámara sola no hay necesidad de ocupar tantos ciudadanos como cuando existen dos. Y aquí viene un recuerdo personal que es útil.



Traigo de cuando en cuando mis recuerdos, porque revelan la forma cómo he alcanzado a tener experiencia de estas cosas. Yo no he estudiado solamente en los libros; he estudiado en la vida, en los hechos, en la realidad.

Y bien; hallábame, apenas terminados mis estudios universitarios, de ministro general de Gobierno en Santiago del Estero. No habiendo mejoras materiales que hacer—porque esa provincia era muy pobre—, y teniendo una detestable Constitución, yo consideré que lo mejor que podía hacerse en su beneficio era reformar las instituciones. Su gobernador me daba a ese respecto carta blanca: era un excelente ciudadano que concebía el cargo de ministro como lo he concebido desde entonces. De manera que tenía la más absoluta libertad para todas las iniciativas y para la resolución de los asuntos de mi despacho. No había más ministro que yo. Hice entonces un proyecto de Constitución para la provincia de Santiago del Estero.

En esa época existía una sola Cámara, compuesta de un número muy limitado de diputados. Podían ser legisladores los empleados de Gobierno y aún los de Policía. Era, por ejemplo, diputado en esa época, un comisario de Policía llamado Adolfo Ruiz, que algunos años más tarde ocupó la Gobernación cuando el asesinato del diputado nacional don Pedro García, lo que motivó una intervención votada en horas por el Congreso nacional. Eran también diputados en aquella época, el director general de Rentas, don Cayetano Carbonell, más tarde intendente del Congreso y que ha sido dipu-



tado nacional; don Absalón Rojas, jefe del grupo más numeroso de la Legislatura, senador nacional en aquel entonces; don Manuel Gorostiaga, jefe de uno de los partidos, y don Francisco Olivera, que acaudillaba otra de las fracciones.

Esta Legislatura, así constituida, con un pequeño número de diputados, podía declararse ella misma Convención constituyente. Los que inventaron el sistema eran los Taboada, llegados al Poder al final de la dictadura de Rozas. Caído Rozas, se mantuvieron en buena armonía con el presidente Urquiza; más tarde, con Mitre, después con Sarmiento, hasta que por fin, Avellaneda los dejó caer. Con esa institución legislativa los Taboada hacían lo siguiente: cuando don Manuel u otro de sus hermanos no estaban de gobernador, actuaban desde la Legislatura. Si el gobernador no andaba bien, la Legislatura instantáneamente le hacía un juicio político o reformaba la Constitución. En una sesión declaraba necesaria la reforma y en otra la efectuaba. Naturalmente, no había necesidad de andar buscando muchos colaboradores en la población de la provincia, porque con un poco más de una docena de hombres ya estaba hecha la Legislatura.

Tomé yo, entonces, la resolución de tratar de modificar esto en Santiago del Estero, creando dos Cámaras; y la principal razón que tuve fué la de obligar a los gobernadores a buscar la colaboración de mayor cantidad de ciudadanos. Como aquélla era una provincia chica, forzosamente habría de romperse la oligarquía para poder componer dos Cámaras de gente respetable. La otra



reforma en que pensé fué la de establecer incompatibilidades, disponiendo que no podría ser diputado ningún empleado o funcionario nacional o de la provincia.

Sentida esta tentativa o esta idea, surgió la oposición, y como la resistencia se hiciera un poco a nombre del general Roca—presidente de la República en esa época—, escribí yo diciéndole: «Se hace uso de su nombre para una campaña de oposición a estas reformas, y el senador nacional X, miembro de esta Legislatura, es el que ante todo lo invoca». El general Roca me contestó en estos términos más o menos: «No extrañe usted esto en quienes se han creado en la época de los Taboada; tienen por fuera aspecto liberal, pero en cuanto uno los rasca aparece el *taboadismo*... Escribo al senador X para disuadirlo de su oposición». Yo recibí la carta, y estaba todavía leyéndola, cuando entró en mi casa el senador aludido a manifestarme que no había tenido absolutamente intención de oponerse a la reforma de la Constitución y que sus amigos estaban dispuestos a facilitarla...

Pero el presidente me hizo en otra oportunidad una recomendación: «No haga usted dos Cámaras—me dijo—, haga una sola; de lo contrario, no van a poder gobernar». Yo le contesté exponiéndole las razones de orden constitucional y de orden patriótico que había para hacer dos Cámaras, y mantuve el proyecto agradeciendo el consejo.

El proyecto pasó; fué discutido en la Legislatura convertida en Convención, como tenía que suceder, dado que era la única forma entonces exis-



tente de arreglar estos asuntos; pero, felizmente, la Legislatura estaba compuesta con representantes de todos los partidos, porque no había sido elegida por el anterior gobernador, sino que las elecciones se habían realizado bajo la intervención nacional. Tres partidos tenían sus representantes sentados allí, circunstancia singularmente favorable para discutir la nueva Constitución:

Pasó, pues, mi proyecto de Constitución, en el que incluí también el voto secreto y la representación de las minorías. No tuvo casi ninguna modificación; fué promulgada en 1884 y llevó mi firma. Hasta que un gobernador de estos últimos tiempos, que se sentía incómodo de estar violando a cada momento la Constitución, propuso en 1903 una nueva reforma: redujo a una sola Cámara la Legislatura y suprimió el voto secreto y la representación de las minorías, es decir, volvió, si no precisamente al sistema de los Taboada, por lo menos a un sistema anticuado, retrogradando más de un cuarto de siglo.

La experiencia no ha rectificado mis ideas en el tiempo que ha concurrido desde entonces. Estoy plenamente convencido de que cualquier razón teórica que se dé en favor de la existencia de una sola Cámara, no tiene en cuenta la tendencia oligárquica de los pueblos en estado de civilización poco desenvuelta todavía--especialmente de ciertas provincias argentinas--, la tendencia a concentrar el Gobierno en un grupo muy pequeño de personas, que son empleados de Gobierno o instrumentos que dependen del gobernador, del ministro



o del caudillo que, desde afuera del Gobierno, maneja la situación.

Claro es que, tratándose de países federativos, hay otras razones que las apuntadas para que existan dos Cámaras. Los Estados Unidos las concibieron perfectamente, cuando después de salir del período de la Confederación—que siguió inmediatamente a la guerra de la Independencia—, necesitaron formar la Constitución que rige ahora. Los Estados pequeños deseaban la representación igual de cada uno de ellos en el Congreso, mientras los Estados grandes deseaban una representación proporcional a su población. Fué necesario transigir, y se adoptó este temperamento: una de las Cámaras estaría compuesta como lo deseaban los nacionalistas y la otra como lo deseaban los federalistas.

Esta hermosa solución práctica, surgida de la necesidad de armonizar ambas opiniones, nos ha servido a nosotros para análogos fines. Al salir de la tiranía, en 1852, nuestras provincias se consideraban independientes las unas de las otras y con iguales poderes y derechos. Todas tenían un «Gobernador y Capitán General» que, además de su tratamiento de «excelencia», que se habían acostumbrado a usar desde el año 1820, tenía sus pretensiones de jefe de Estado. Era indispensable contemporizar un poco con esta situación.

«*Por voluntad y elección de las provincias que la componen*»—dice la Constitución cuando habla de cómo se constituye el Congreso General. Las provincias estuvieron representadas en el Congreso Constituyente de 1853, a razón de dos diputa-



dos por cada una, con completa igualdad. Fue, pues, una transacción semejante a la norteamericana la que nos hizo adoptar, además de una Cámara de Senadores, en la cual estuvieran representadas por igual todas las provincias y la capital, otra Cámara, la de Diputados, en la cual estuvieran representadas las provincias, no con igualdad de votos o mandatarios, sino en proporción al número de sus habitantes.

Las Cámaras únicas tienen solamente la ventaja de la rapidez. Pero la rapidez para legislar, salvo en situaciones extraordinarias en que peligra el orden público y es menester tomar medidas inmediatas, no ha sido nunca una conveniencia. La legislación requiere calma y meditación; requiere que se pesen los argumentos en pro y en contra, después de haberse examinado bien los hechos y las necesidades y previsto las consecuencias. No hace falta entonces esa extraordinaria rapidez que los partidarios de las Cámaras únicas aducen como ventaja inapreciable.

Las Cámaras únicas que figuran en la Historia, por otra parte, no son ejemplos muy simpáticos. Cámara única era la Convención francesa de la Revolución, de fin del siglo XVIII, y las atrocidades que hizo no han sido todavía superadas; Cámaras únicas han sido todas las que han acompañado a nuestros tiranuelos desde 1820 hasta 1852.

No hay, entonces, motivo alguno para guardar consideración al sistema unicameral. Por otra parte, dada la tendencia que tiene el Poder ejecutivo en todos los países, muy particularmente en el nuestro, a exagerar su autoridad y su prepotencia,



con una Cámara le costará menos ganarse la mayoría del Cuerpo legislativo que con dos. La Historia argentina habla de un modo elocuente a este respecto. En muchos casos el presidente de la nación no ha tenido sino la mayoría de una Cámara, como en muchos casos los gobernadores de provincia no han contado sino con una sola rama de la Legislatura.

Cuando se habla de sistema bicameral no se quiere decir dos Cámaras con la misma composición y con las mismas atribuciones. De hecho, en la mayor parte de los países, la composición es diferente. En Inglaterra, por ejemplo, la Cámara de los Comunes se forma con diputados elegidos por el pueblo y la Cámara de los Lores con miembros de origen hereditario. En Francia, tienen dos Cámaras: una elegida directamente por el pueblo, la de Diputados, y otra elegida por los Consejos generales de los departamentos, integrados con miembros o delegados de las municipalidades. En Alemania hay una Cámara popular, el *Reichstag*, y otra, que equivale a nuestro Senado, constituida por delegados de los respectivos Estados, el *Reichsrat*. En este Cuerpo, cada uno de los Estados del Imperio Alemán un número de votos proporcional a la importancia de su población.

Entre nosotros, la Cámara de Senadores es menos numerosa que la Cámara de Diputados. Actualmente (1925), los senadores son treinta, dos por cada una de las catorce provincias y dos por el distrito federal, y los diputados ciento cincuenta y ocho. Esta diversidad no arguye en contra del sistema bicameral, al contrario, lo beneficia, pues-



to que permite que cada Cámara encare los asuntos de un punto de vista distinto.

No siempre tienen las dos Cámaras iguales facultades; siendo la tendencia, en todos los países contemporáneos, a dejar a la Cámara de Diputados facultades mayores en cuanto a la legislación que afecta a la generalidad del pueblo, como es todo lo que concierne a impuestos y reclutamiento militar.

Además de las disposiciones relativas a cada una de las Cámaras en particular, contiene la Constitución disposiciones comunes a una y a otra y reglas referentes a la acción que ambas deben desarrollar en la tramitación de las leyes, que han sido tomadas de las prácticas parlamentarias que los constituyentes argentinos encontraron ya consolidadas en Inglaterra, en Estados Unidos y en Francia. Entre esas disposiciones hay algunas que tienen a proteger las personas de los diputados y de los senadores para que las deliberaciones no sean perturbadas por actos de violencia que vengan de los particulares o de las autoridades. Las llamadas inmunidades parlamentarias tienen ese objeto.

Los miembros del Parlamento, en Inglaterra como en los Estados Unidos, no pueden ser arrestados durante las sesiones, ni cuando van a ellas o regresan a sus casas. Esta disposición ha sido en la República Argentina extendida a un tiempo más largo; no solamente no pueden ser arrestados mientras van a las sesiones o vuelven de ellas, sino que nuestra Constitución prohíbe que se les arreste aun después que éstas han concluido y los senadores y diputados se hallan ya en sus respecti-



vas residencias. De manera que durante el receso del Congreso, vale decir, en el período de tiempo en que las Cámaras están cerradas, los miembros del Congreso gozan de ese privilegio.

La mayor latitud que tiene el privilegio parlamentario en la República Argentina está justificada por las costumbres nuestras. En un país de mayor civilización que el nuestro no serían necesarias. Pero el Estado todavía imperfecto de nuestra civilización política pudiera exponer a los miembros del Congreso a muchas estratagemas tendientes a impedir que ellos se encuentren oportunamente en el lugar donde deban desempeñar sus funciones. Si se les pudiera procesar durante el receso, sin la intervención de la Cámara, el juicio podría prolongarse hasta el momento mismo en que ésta se reuniese y el diputado o senador estaría impedido de asistir a las sesiones. Por otra parte, la desconsideración moral que trae sobre toda persona la iniciación de un proceso, aun en los casos en que éste resulta injustificado, es motivo suficiente para que la Constitución procure que esa desconsideración no mancille el buen nombre de los diputados y de los senadores, en homenaje a la autoridad moral del Cuerpo a que pertenecen.

Hay una excepción a esta regla, y es, cuando estos representantes son sorprendidos *in fraganti* en la ejecución de un delito que merezca la pena de muerte o aflictiva. Entonces, como este delito podría ser grave, un asesinato, por ejemplo, pues aun cuando no es de suponer que haya asesinos en las Cámaras, suele la humanidad presentar ca-



sos tan raros, la Constitución ha creído que debía dejar abierto este camino a la justicia, a fin de que el delincuente *in fraganti* no se escude con sus inmunidades.

Cuando, no siendo el caso de un delito *in fraganti*, se acusa, sin embargo, a un diputado o a un senador de haber infringido la ley Penal, la Constitución no prohíbe que se le procese, sino que simplemente exige que el sumario sea remitido a la Cámara respectiva, para que ésta, examinando los antecedentes en sesión pública, acceda o no a que el proceso continúe. De suerte que la independencia de las Cámaras está garantizada contra cualquier abuso que el Poder judicial pudiera consentir, favorecer o dejar pasar, por ignorancia o inconciencia.

Además de estas disposiciones destinadas a garantizar la independencia del Cuerpo a que pertenecen, hay disposiciones de la Constitución que dan a cada Cámara la facultad de dictar su Reglamento y de suspender o excluir de su seno, por dos tercios de votos, a los miembros cuya incorrección de conducta motive, a juicio del Cuerpo respectivo, semejante medida (1). Esto tiene por objeto hacer innecesaria la intervención de otras autoridades que la Cámara misma en la represión de la mala conducta de los diputados o senadores.

Respecto de los terceros, el Reglamento podría establecer correcciones o penalidades para todas aquellas personas que asisten como testigos o espectadores a las sesiones y que se hallan, por

(1) En 1925, dos diputados fueron expulsados de la Cámara.



consiguiente, bajo la inmediata jurisdicción parlamentaria. Pero nuestras Cámaras se han ido un poco más allá, y han llegado a decretar el arresto de personas que no estaban en la Casa del Congreso; por ejemplo: de periodistas o de directores de diarios que han publicado algún escrito contra determinados diputados o senadores. También han ordenado el arresto de personas por haber agredido de hecho a los miembros del Congreso fuera del recinto del Parlamento.

Estos casos han dado lugar a muchas controversias: se les ha considerado por algunos como transgresiones del principio de la separación de los Poderes, por cuanto se ha dicho que cuando el caso es de naturaleza judicial, cuando hay por parte de los particulares violaciones de las leyes que protegen la inviolabilidad de los diputados o senadores, o violaciones de las leyes comunes, es el Poder judicial el que debe intervenir para declarar la culpabilidad de la persona acusada como autora de tales o cuales violaciones; pero otros han alegado que la necesidad de mantener la independencia de las Cámaras autoriza suficientemente que se introduzca en la República Argentina la práctica inglesa de considerar como infracciones a los privilegios del Parlamento cualquiera de estos hechos ofensivos contra los diputados o senadores, aun cuando la agresión no tuviera lugar en presencia de la Cámara.

La práctica en los Estados Unidos e Inglaterra es que la jurisdicción parlamentaria termina cuando la Cámara se cierra. El 30 de septiembre, por ejemplo, a las doce de la noche, no habiendo con-



vocatoria a sesiones extraordinarias, queda clausurado por el ministerio de la ley el Congreso argentino. Si la ofensa ha tenido lugar la víspera y la Cámara se reúne el 30 de septiembre para conocer de ella, el arresto terminaría ese mismo día, a las doce de la noche, según aquella práctica.

No está definitivamente cerrado el debate acerca de las facultades de las Cámaras sobre este particular, y hay sentencias contradictorias de los Tribunales federales, especialmente de la Corte Suprema de la nación, que en unos casos ha reconocido el derecho de los Cuerpos legislativos de castigar, por desacato, con arresto que no se prolongue por más tiempo que el de las sesiones, y en otros ha negado esa facultad, si el hecho imputado al particular estaba previsto en la ley Penal de la nación. Haría falta algún hecho nuevo—porque hace ya algún tiempo que no se producen esos casos—, para que, dadas las nuevas circunstancias y a la luz de una mayor experiencia política, la Corte Suprema de la nación examinara otra vez el punto.

Una disposición que tiende también a asegurar la independencia de las Cámaras es la que prohíbe a los diputados y a los senadores ejercer empleos del Poder ejecutivo sin previo permiso de la Cámara respectiva. En Estados Unidos la prohibición es absoluta, no procediendo el permiso de la Cámara. Y se extiende un poco más allá aún: se prohíbe al saliente, al que ha sido diputado o senador, que ocupe un cargo público cuya creación haya sido hecha en el período en el cual ha sido



miembro del Congreso, o cuyos sueldos hayan sido aumentados en ese lapso de tiempo.

Esto se explica bien. Los diputados y senadores pueden, ejerciendo una influencia natural sobre sus propios compañeros, hacerse crear empleos o aumentar el sueldo de los ya existentes, con la seguridad o la esperanza de ocupar ellos, después de terminados sus mandatos, esos cargos así creados o mejor retribuidos.

Esta prohibición de los norteamericanos de fines del siglo XVIII, está de acuerdo con la psicología de las gentes políticas en general, y ha debido adoptarse en la República Argentina. Tengo el sentimiento de recordar, aun cuando no los indicaré con detalles, muchos casos entre nosotros en que los diputados o senadores se han preparado, para después de terminado su período, empleos nuevos o parecidos, con mejor retribución; y hemos visto a menudo nombramientos para magistraturas recientemente creadas, recaídos en personas cuya intervención en las Cámaras para votar su creación, en el último período en que ha actuado, ha sido notoria.

En cuanto a la independencia del diputado o del senador que acepta de antemano arreglos con el Poder ejecutivo que ha de decidir el nombramiento futuro y la suerte que le va a corresponder al año siguiente o a los dos años, es muy dudosa. No me parece posible, salvo casos muy extraordinarios, que una persona que está tramitando con otra la consecución de un favor futuro no se mantenga en una situación de inferioridad respecto de ese esperado otorgante de la gracia deseada. Por con-



siguiente, su voto y su opinión en la Cámara deben presumirse viciados por esa debilidad.

Nuestros Poderes ejecutivos suelen también congraciarse la buena voluntad de los gobernadores de provincia o personajes influyentes que recomiendan a ciertos legisladores, nombrando a éstos para determinados cargos, algunas veces de orden educacional—miembros de los Consejos generales de educación, por ejemplo—, y las Cámaras a que pertenecen se inclinan generalmente, por razones de compañerismo, a acordar el permiso para que el diputado o el senador acepte la gracia.

Todo esto es profundamente inmoral, razón por la cual debería concluir lo más pronto posible. No es necesario que se reforme la Constitución para ello, porque si ésta da a las Cámaras el derecho de negar el permiso, con que se reformara la moral corriente y creciera en tal proporción que fuera mal visto que un diputado o senador saliente ocupara esa clase de empleos, sería bastante para no concederlo más.

«Los servicios de los senadores y diputados—dice el artículo 66—son remunerados por el Tesoro de la nación, con una dotación que señalará la ley». Pero no se ha tenido el cuidado de establecer requisitos especiales para la adopción de esa clase de leyes. Hubiera podido decirse, por ejemplo: «*Toda ley aumentando las dietas de los diputados o senadores no podrá hacerse efectiva en favor de los miembros del Congreso que la han votado, sino respecto de sus sucesores*».

El artículo 79 de la Constitución dice que el suelo del presidente y vicepresidente no podrá



ser alterado durante el período de su nombramiento, y respecto a los ministros dice el artículo 93: «Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio». ¿Por qué? Porque se puede dar el caso de que la influencia de estos funcionarios sea tal que les permita aumentarse los sueldos en una forma injusta o desproporcionada.

Disposiciones semejantes pudieran haberse dictado respecto a los diputados y senadores. La verdad es que en aquellos tiempos en que se dictó la Constitución, en el año 1853, la moral reinante a este respecto parecía no requerir una disposición especial. Nuestros abuelos estaban muy acostumbrados a la pobreza. En tiempos de la presidencia del general Urquiza, los más distinguidos ciudadanos que acudieron al Paraná, donde se reunía entonces el Congreso, se veían obligados a economías que nos parecerían hoy día ridículas. Alojábanse en pequeñas casas de pensión y adoptaban muchas precauciones para que les alcanzaran hasta el fin de las sesiones los pocos pesos que habían podido traer de sus provincias. El caso era más grave aún, dado que tenían que abandonar todas sus ocupaciones, y no habiendo ferrocarriles en aquella época, no les era posible regresar con facilidad a su provincia como lo hacen ahora a cada paso los diputados y los senadores. En estas circunstancias; el general Urquiza solía, por medios decorosos e ignorados, ayudar la situación de aquellos legisladores, facilitándoles en muchas ocasiones la concurrencia a algunos actos de la vida



social, a los cuales ellos propiamente no hubieran podido asistir. Estaban muy distantes en aquella época del pensamiento de que los miembros del Congreso pudieran convertir sus cargos en fuentes de recursos.

Esa es probablemente la razón por la cual no se puso en el texto constitucional ninguna limitación al respecto. Pero nada obstaría a que viniera una ley reglamentaria de ese artículo de la Constitución, estableciendo formalidades y condiciones especiales para todo aumento de dietas, y, sobre todo, disponiendo que toda ley de esa naturaleza no se haga efectiva sino después de haber tenido lugar una renovación, por lo menos, de la Cámara respectiva. Ha pasado que, aun en momentos de penurias del Tesoro de la nación, los miembros del Congreso han elevado sus propias retribuciones en proporción muy superior a las retribuciones de los otros funcionarios públicos, que ordinariamente trabajan más que nuestros legisladores. Y se ha dado casos de legisladores que no se hacían presentes en el Congreso sino el día del pago de las dietas...; algunos hasta se evitaban ese trabajo, arreglando con el habilitado que se les remitiera a sus casas el importe de sus emolumentos.

El cargo de diputado y de senador ha llegado a ser de tal manera una propiedad de quienes lo disfrutan, que no necesitan éstos pedir permiso a las respectivas Cámaras para ausentarse, sea a sus trabajos profesionales, sea a su estancia, sea a las fiestas que se dan en distintos puntos de la República, sea y este es el caso más frecuente, a sus



trabajos políticos. Y siempre las licencias que se dan son con goce de dieta, que se hace extensivo aún a los pocos parlamentarios que las solicitan en ese goce.

Es menester tratar estas cosas con toda franqueza, pues las instituciones argentinas tienen que estudiarse tales como son y no como pudieran haber sido o como debieran ser; y además, porque todo esto influye en la moral del Parlamento, y, por lo tanto, en la vida política general del país.

Las leyes pueden tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, por proyectos presentados por los diputados, por los senadores o por el Poder ejecutivo. Sobre este punto, ya hemos dicho algo en páginas anteriores. Continuando con el tema, podemos agregar, que los diputados y los senadores suelen ser proyectistas en todos los países, no sólo en la República Argentina. Unas veces, porque saben lo que tienen entre manos y cuentan con algunas ideas que creen hacer prosperar—pues es una ilusión frecuente en las personas que han estudiado alguna materia, la de creer que sus estudios pueden tener más eficacia para convencer a los demás, que la que realmente tienen—; y otras veces, porque el diputado o senador, aún cuando no sepa gran cosa sobre ninguna materia, necesita hacer sonar su nombre, para que en el remoto rincón donde le han elegido, se crea que está actuando de una manera brillante en el Parlamento argentino. Sucede idéntica cosa en Estados Unidos, sólo que allí, las prácticas de las Cámaras, y muy especialmente, las de la Cámara



federal de Representantes, limitan mucho esta pro fusión de proyectos.

Hay una descripción interesante a este respecto en el libro de mister Wilson, el actual presidente de los Estados Unidos, sobre el Gobierno del Congreso. Según mister Wilson —y este libro está escrito hace muchos años, en 1884—, hay muchas veces diputados noveles, venidos de un Estado lejano del Oeste o del Sud, que se presentan en la Cámara y piden la palabra—naturalmente, con su proyecto de ley y su discurso bien preparado—. El presidente no lo oye. Vuelve entonces a pedir la palabra, y tampoco lo atiende el presidente, que se la da a otro. No consigue que el *speaker* ni siquiera lo mire ese día, por lo que se va con su discurso a su casa y vuelve en la siguiente sesión a hacer otra tentativa con idéntico resultado, pues el presidente no lo ha visto tampoco. En fin, alguien le dice: «Pero señor, si la práctica aquí, es que hay un día de la semana destinado a que cada Estado presente sus proyectos, así que usted, tiene que esperar el lunes.» Espera el día destinado, y vuelve a hacer la tentativa. Pide la palabra al presidente, que no lo mira ni lo escucha, hasta que logra averiguar que también es la práctica, que previamente se pongan de acuerdo el presidente de la Cámara con los presidentes de las Comisiones, para que le den la lista de los diputados que van a tomar la palabra sobre los asuntos que se están estudiando; de manera que durante las sesiones, el presidente concede la palabra a los que están inscriptos en la lista. Por fin, logra decir algo que nadie escucha generalmente, no lo consigue, pero el



hilo del telégrafo ha transmitido íntegro el discurso, con grandes comentarios sobre el éxito que la iniciativa ha tenido.

Algo de eso pasa también en la República Argentina. Hay infinidad de diputados que en realidad hablan en el *Diario de Sesiones*, cuando uno lo lee; pero que en la Cámara no han dicho nada o si han dicho, ha sido ante una Cámara desierta que no los ha oído y con una voz que no logra llegar a las galerías.

Los proyectos que tienen generalmente facilidades para pasar, son aquellos que el Poder ejecutivo apoya, porque se supone que tratándose de cosas de administración y de gobierno, es éste el que tiene mejores datos e informes y puede por lo tanto dirigir en forma más acertada y conveniente la legislación del país. Esto, sobre todo, sucede en Inglaterra. En Estados Unidos, se empieza ya a hacer lo mismo, pero mediante el manejo clandestino del presidente, porque en este país, los ministros no tienen entrada en las Cámaras. Nosotros estamos en un período de transición, a pesar de lo cual, va mejorando también la práctica de que los proyectos apoyados por el Poder ejecutivo tengan un éxito mayor.

La tramitación, una vez iniciados los asuntos, está legislada en la Constitución de un modo particular que ustedes no encontrarán en otras Constituciones, salvo la chilena de 1844. En Estados Unidos, como en Inglaterra y Francia, es menester que las dos Cámaras estén perfectamente de acuerdo sobre los términos del proyecto. Sólo en



estas condiciones pasa éste al Poder ejecutivo, que lo promulga o lo veta.

En los Estados Unidos hay casos en que el Poder ejecutivo no promulga, sino que veta. En Inglaterra, hace más de un siglo que, no obstante que el rey tiene esa facultad, no ha hecho uso de ella. En Francia acontece lo mismo, no obstante que tiene el presidente facultad para devolver los proyectos a fin de ser nuevamente reconsiderados en las respectivas Cámaras. En cambio, entre nosotros, el presidente usa con bastante frecuencia de la facultad de no promulgar un proyecto y de devolverlo a las Cámaras para una nueva discusión. En este caso, las Cámaras pueden insistir, en la República Argentina como en los Estados Unidos, por dos tercios de votos, y si así se hace, el proyecto es ley.

La disposición singular que hay en la Constitución nacional en lo que se refiere a la tramitación de los proyectos, es cuando la Cámara revisora introduce variantes. En ese caso, la otra Cámara puede rechazarlas; pero si la revisora insiste por dos tercios de votos vuelve el proyecto a la Cámara originaria, la que a su vez necesita dos tercios de votos para rechazar.

El texto constitucional no dice qué es lo que pasa cuando no hay dos tercios de votos para rechazar, pero la práctica ha entendido que la enmienda queda aceptada:

Si la Cámara iniciadora de un proyecto no acepta una enmienda introducida por la otra rama del Poder legislativo, ¿cómo puede haber la presunción de que existe conformidad en ambas Cáma-



ras? Sin embargo, en la práctica argentina así ocurre; y esto ha dado lugar a la sanción de leyes que tienen en contra la opinión de una de las Cámaras, sobre puntos fundamentales introducidos por vía de enmienda en la Cámara revisora.

Una vez adoptada la división del Parlamento en dos Cámaras, y resuelta la representación que cada una de éstas ejercería—en la forma que hemos explicado—, la Constitución necesitó, además, establecer algunas otras diferencias entre ambos Cuerpos. Una de esas diferencias está constituida por las distintas aptitudes que se requieren a los ciudadanos para que puedan ingresar en uno u otro Cuerpo legislativo.

A los diputados solamente se les exigen veinticinco años y cuatro de ciudadanía en ejercicio, mientras que los senadores necesitan tener treinta años de edad y seis de ciudadanía, fuera de una condición económica que no se requiere de los primeros, la de tener una renta anual de 2.000 pesos o una entrada equivalente. La Constitución ha querido hacer del Senado una Cámara más reposada que la de diputados, pues se supone que con una mayor edad, aun cuando la diferencia no sea más que de cinco años, se ha de tener mayor experiencia y ha de observarse una conducta más prudente en los asuntos legislativos que están a consideración de ambas Cámaras, y en esos otros asuntos en que el Senado interviene, como la prescripción de acuerdos al Poder ejecutivo, con el objeto de habilitarlo para el nombramiento de ministros plenipotenciarios, de jueces y jefes superiores del ejército.



En los otros países, el Senado ha sido también—cualquiera que sea el nombre que se haya dado a esa clase de Cámaras—objeto de especial cuidado para procurar rodearlo de mayores prestigios, en cuanto a la seriedad y al reposo que se supone que necesitan sus miembros.

No se impide en la Constitución argentina, ni en ninguna de las otras Constituciones, que la Cámara de Diputados puede componerse de hombres viejos, de hombres que pudieran ser o que hayan sido senadores varias veces; de suerte que la precaución de abrir esta Cámara a hombres más jóvenes, no asegura completamente que el Senado vaya a quedar compuesto, en su mayoría por lo menos, de gente más avezada y prudente que la de la Cámara de Diputados. Pero no se puede exigir a las leyes, aunque sean Constituciones, exactitudes matemáticas de efecto seguro, y bastan estas medidas de carácter general, que indican una cualidad, a la que las costumbres añaden luego una frecuencia de uso que la Constitución no ha podido asegurar.

En la práctica, es más fácil llegar a la Diputación que a la Senaduría, y esto permite que los jóvenes vayan a la Cámara de Diputados en mayor número que al Senado.

Es condición requerida a los senadores, gozar de una renta determinada, pero, generalmente, no ha sido tenido en cuenta este requisito: primero, porque la renta de 2.000 pesos anuales, aun cuando sean pesos fuertes, pesos oro, no es difícil de conseguir en la República Argentina y la tienen ahora infinidad de gentes, y, en segundo lugar,



porque nosotros no estamos habituados a valorar a las personas en materia política por la renta que ellas tienen. Solamente nos llama la atención la mucha renta; la renta mediana no nos admira.

A los grandes potentados se les ve en todas partes del mundo entrar con facilidades superiores a las de aquel rico de que hablaba Jesucristo, cuando decía: «Es más fácil a un camello entrar por el ojo de una aguja, que a un rico por la puerta del cielo.» Aquí, en los tiempos que corren, es mucho más fácil para un rico entrar por el ojo de la aguja, que para un camello; de suerte que la Cámara de Senadores y la de Diputados no se preocupan de las pocas rentas, pero aceptan con agrado las personas de fortuna.

Empiezan por apreciarlas los Comités de los partidos: un candidato rico, aun cuando no sea persona de alta intelectualidad, tiene siempre muchas más probabilidades de derrotar a sus competidores en los respectivos Comités, que un candidato de mucha preparación intelectual, pero de pocos recursos monetarios. Eso está en la naturaleza de las cosas y en las necesidades de la política militante. Los Comités argentinos, de cualquier partido que sean, necesitan fondos para los trabajos electorales, y los candidatos que tienen abundancia de dinero y muchas ambiciones, suelen ofrecer lo primero para satisfacer lo segundo. Esa es la razón por la cual todos los partidos políticos, ahora y antes en la República Argentina, han estado representados en el Congreso de un modo un poco raro: unos pocos legisladores competentes y



muchos, generalmente, incompetentes, pero de bolsillos bien repletos.

En la práctica se ha establecido un antecedente para ser senador, que no establece la Constitución. La tendencia de las personas que han ocupado u ocupan el Poder ejecutivo de las provincias es a concluir su carrera en el Senado de la nación. En otros términos: los gobernadores de provincia tratan de ser electos senadores nacionales, para lo cual, en algunos casos, se ven obligados a renunciar la gobernación.

Existe un artículo de la Constitución que prohíbe a los gobernadores ser electos senadores o diputados por la provincia de su mando, lo que quiere decir que están habilitados para ser elegidos por otra que no sea la de su jurisdicción; pero como es precisamente en ésta en la que pueden hacerse elegir, pues es en ella donde tienen influencia para hacer funcionar los miles de resortes legales e ilegales con que se conquistan los miembros de la Legislatura, tratan, valiéndose de todos los recursos, de ser electos por la provincia de la cual son gobernadores.

Casi toda la política argentina gira alrededor de la elección de senador nacional. Ya desde la época de Sarmiento, siendo él presidente, una famosa incidencia, llamada «la cuestión de San Juan», que se puede estudiar en el *Diario de Sesiones* de aquel entonces, dió lugar a que éste dirigiera un Manifiesto a la República, explicando aquella cuestión, sencillamente, como una rencilla motivada por la elección de senador nacional. Sarmiento decía en aquella ocasión, un poco crudamente, desde



el alto cargo que ocupaba, que ese puesto era tan ambicionado porque daba más renta que cualquiera de los puestos provinciales de San Juan.

Sea porque da más renta o más prestigio, el hecho es que son muy raros los gobernadores de provincia que se resignan a no venir al Senado de la nación, y algunos que no lo han logrado ha sido por no haber vacante en la época en la cual ellos pudieron haberse hecho elegir. Pues, como los senadores duran nueve años en el ejercicio de sus funciones, y como solamente hay dos senadores por provincia, es evidente que suele ocurrir que pase todo un período de tres o cuatro años sin que haya la necesidad de nombrar un senador nacional; en este caso, los gobernadores se ven obligados a resignarse a no ir al Senado de la nación.

Hay algunos, sin embargo, que no poseen esta virtud; y son éstos los que suelen hacer combinaciones para que uno de los senadores actuales sea designado candidato a la gobernación, y de esa manera ocupar ellos el cargo vacante de senador. Las vacantes así intencionalmente producidas, son desgraciadamente frecuentes en la Historia constitucional argentina y contribuyen a dar al Senado una fisonomía e índole política *sui generis* que la Constitución no había tenido en vista, es decir, la Constitución *escrita*, que no es igual a la Constitución *real* de nuestro país.

La ingerencia de estos gobernadores en una Cámara pequeña, como es el Senado nacional, tiene que producir resultados importantes, en una Cámara mucho más numerosa como la de diputados no las produciría tanto, puesto que la propor-



ción de aquéllos sería escasa en relación al total de miembros que la componen. Ha habido ocasiones en que la mayoría de los miembros del Senado eran gobernadores cesantes o ex gobernadores. Esto puede dar—si estos funcionarios han sido buenos—, un gran prestigio al Cuerpo y la probabilidad de utilizar la experiencia de todos esos gobernadores y estadistas; pero como los buenos gobernadores son siempre la minoría—la mayoría son gobernadores o mediocres o malos—, el resultado es que la Cámara no ha ganado mucho con el concurso de tanta cantidad de hombres de gobierno.

Si se recorren los *Diarios de Sesiones* y se anota el número de senadores ex gobernadores, se verá cómo hay algunos que no figuran jamás en los debates del Parlamento argentino y que habiendo permanecido perpetuamente mudos han estado sin embargo en el Congreso enormes períodos de tiempo, simplemente porque tuvieron la suerte o facilidad de ser gobernadores de sus respectivas provincias, por buenas o malas artes, con buenos o malos compañeros. Se refiere el caso de un ex gobernador, que después de haber desempeñado el cargo de senador dos largos períodos de nueve años y un poco más, no pudiendo ya ingresar de nuevo solicitó del presidente de la Cámara que si quiera le dejara poner su asiento, para escuchar las sesiones, cerca de donde se sentaban los senadores.

Al Senado de la nación suelen ser llevados también los ex presidentes: es ésta una buena costumbre, puesto que los presidentes han ocupado



siempre un sitio más alto que los gobernadores y están en condiciones de llevar mayor cantidad de experiencia política y administrativa a la Cámara. Así, hemos visto ir al Senado, después de haber sido presidentes, a Mitre, a Sarmiento, a Avellaneda, a Roca, a Uriburu y a Pellegrini, unas veces por la capital y otras por algunas de las provincias. De cuando en cuando, a la Cámara de Diputados ha ido algún ex presidente. El mismo general Mitre, después de haber sido senador nacional, fué diputado en 1880, volviendo posteriormente a ser senador.

Esta tendencia de los gobernadores de provincia y de los ex presidentes a ir al Senado, se ha notado también en Estados Unidos. Allí—lo mismo que entre nosotros, aunque no en un grado tan digno de crítica—, las Legislaturas locales encargadas por la Constitución de elegir los senadores han perturbado su acción ordinaria con los manejos relativos a esa elección. La conclusión en ese país ha sido la reforma de la Constitución, y desde 1914 los senadores son elegidos directamente por el pueblo.

A eso tenemos que llegar nosotros también; hasta tanto, cada una de las provincias será siempre un foco de disturbios y motivos de intervención nacional a consecuencia de las querellas en la elección de senadores. Porque el gobernador que es elegido en una época en que está por concluir un senador y que puede aspirar a ser el reemplazante, procurará durante todo su gobierno ir *componiendo* la Legislatura con personas que lo elijan senador a él, y como siempre hay algún ad-



versario con pretensiones al mismo cargo, la lucha se entabla en forma a veces muy incorrecta por el predominio en el seno de la Legislatura, no a los efectos ordinarios de la legislación, sino al solo objeto de componer la Legislatura con número electoral suficiente para responder a las respectivas pretensiones. La Legislatura, entonces, desaparece como tal y se concreta a ser un Cuerpo electoral.

En las provincias chicas ocurre esto con mayor frecuencia que en las grandes. Las luchas se hacen más graves y enconadas en las primeras y se recurre a resortes más pequeños. En las provincias grandes, dada la intervención de una opinión pública generalmente culta e imperiosa, estas luchas toman otro carácter, sin que dejen por eso de existir.

No sólo los Estados Unidos han establecido la elección senatorial directa por el pueblo, sino que del mismo modo se eligen los senadores en Australia y en Bélgica. Hay, entonces, ejemplos bastantes, para que la República Argentina adopte el mismo sistema; y ya se ha presentado un proyecto indicando la necesidad de reformar la Constitución sobre este punto. Pero para declarar necesaria la reforma de la Constitución, se requieren dos tercios de votos de las Cámaras; se precisa, por lo tanto, convencer a dos tercios de los senadores actuales, de que es menester abandonar el sistema vigente y entregar al pueblo la elección del Senado. Ese convencimiento no es imposible, pero es difícil; requiere mucha constancia y que la opinión se ocupe del asunto. Mientras la opinión pública



no se dé cuenta de la necesidad de la reforma, el Senado no dejará pasar ningún proyecto de ley en ese sentido (1).

Hay, también, entre las dos Cámaras, diferencias especificadas por la Constitución respecto a atribuciones. La Cámara de Diputados tiene la iniciativa en dos clases de asuntos legislativos. Toda ley sobre contribuciones o sobre reclutamiento de tropas, debe ser de su iniciativa. Ella, además, es la única que puede acusar al presidente de la República, a los ministros y a los jueces federales ante el Senado de la nación. Mientras la Cámara de Diputados considere que un impuesto no debe ser establecido o que una determinada forma de reclutamiento no debe ser adoptada, como la iniciativa ha de salir de su seno, no importa la opinión del Senado. Mientras ella crea que el presidente de la República, sus ministros y los jueces cumplen sus deberes o por lo menos no deben ser molestados, la opinión del Senado tampoco importa al respecto. El Senado en uno y en otro caso viene *a posteriori*, después de la acción de la Cámara de Diputados.

No siempre se resigna aquel Cuerpo con esta situación secundaria en materia financiera, y en distintas ocasiones ha intentado modificar las leyes que tienen origen en la Cámara popular; pero cuando ha tratado de sustituir un impuesto por otro, ésta lo ha observado y se ha negado a aceptar la enmienda del Senado.

(1) Estas palabras fueron pronunciadas por el autor en su curso de Derecho Constitucional de 1915. Ocho años más tarde, siendo ministro del Interior, propuso al Congreso la reforma, sin obtener decisión alguna.



¿Cuál es la razón en cuya virtud la Cámara de Diputados tiene la iniciativa en esos asuntos? La de que esa Cámara, según hemos dicho antes, está destinada por la Constitución a representar al pueblo colectivamente, y de consiguiente, como las contribuciones y los reclutamientos interesan directamente al pueblo, ha parecido justo que sea la Cámara que más inmediatamente lo presenta, la que predomine en su sanción. Si el Senado fuera de elección popular directa, esta razón no habría sido de mayor peso; pero como es de elección indirecta en la Constitución argentina y lo era también en la Constitución norteamericana, de la cual se tomó esta institución, la razón que de jo apuntada se justifica plenamente.

La otra atribución que he mencionado, la relativa al juicio político de los funcionarios, es perfectamente explicable también. Una Cámara que se considera joven, que se considera representación del pueblo, es la más indicada para acusar, como es la más indicada para vigilar; y la otra que se considera más reposada, que es menos numerosa y, por lo tanto, menos apasionada, puesto que el apasionamiento aumenta con el número de la Asam- blea, es la que se halla en condiciones más favorables para juzgar con serenidad las acusaciones lle- vadas contra los funcionarios públicos. Esta es la teoría, naturalmente, pero muchas veces en la práctica la composición de una y otra Cámara no corresponde a ella.

Ha habido algunos juicios políticos en que la Cámara de Diputados ha hecho uso de su facultad de acusar, pero no ha sido nunca contra el presi-



dente ni contra los ministros, sino contra los jueces. Hubo un caso, el del juez federal de Mendoza, doctor Palma, bajo la presidencia del general Mitre: la Cámara de Diputados acusó, pero el Senado absolvió; es decir, no tuvo los dos tercios de votos que se necesitan para condenar. Después ha habido un juicio político contra un juez federal de La Plata, el doctor Aurrecochea; la Cámara de Diputados acusó y el Senado condenó. Posteriormente se han promovido juicios contra jueces de la capital o de los territorios en que ha habido acusación y condena. Pero el procedimiento acusatorio establecido en la Constitución se refiere, en primer término, a los funcionarios políticos, es decir, al presidente de la nación y a los ministros, y éstos son, precisamente, aquéllos a quienes nuestras Cámaras se abstienen de acusar. Y lo mismo sucede en los otros Parlamentos del mundo.

El juicio político es un resorte más de aparato que de eficacia; y por eso un escritor de Derecho Constitucional lo ha comparado a una gran pieza de artillería que estuviera siempre guardada en el arsenal y que no se pudiera utilizar por la dificultad de ponerla en movimiento.

Los que han utilizado el juicio político entre nosotros son los legisladores de provincia; porque en esas contiendas frecuentes entre el gobernador que quiere ser senador y los otros candidatos que pueden más o menos influir en las Legislaturas, ocurre que, con alguna ingerencia del Gobierno central—dicho sea de paso—, se pueden lograr a veces dos tercios de votos para «echar a la calle» a un gobernador... Esto ocurrió, por ejemplo, en



Córdoba, con el doctor Olmos. Este gobernador no gozaba de la simpatía del Gobierno nacional, y sobre la base de un gobernador que no goza de la simpatía del Gobierno nacional se puede *operar* con facilidad y alcanzar a tener los votos necesarios para declararlo cesante.

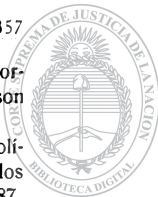
Es que el juicio político no tiene fuerza en virtud de su propia intrínseca eficacia, sino que es la acción clandestina del Gobierno nacional, vale decir, del presidente, lo que permite usar de ese resorte. Como en lo nacional no ha de influir el presidente en contra de sí mismo o de los ministros, el resorte no se ha podido utilizar, sino respecto de los jueces.

Es muy fácil, también, que el jefe del ejecutivo cuente con un tercio del Senado o de la Cámara de Diputados, y con esto se hace imposible el juicio político, porque suponiendo que la Cámara de Diputados tenga dos tercios menos un voto, ya no hay la posibilidad de que tenga lugar éste, aún cuando el Senado esté unánime por la condena. Y viceversa: suponiendo que la Cámara de Diputados esté unánime por la acusación, pero que el Senado no tenga más que dos tercios menos un voto para la condena, tampoco esta se podría obtener.

Esto es, precisamente, lo que ocurrió en Estados Unidos, la única vez que allá se ha acusado a un presidente, hecho que aconteció en 1868. El presidente Johnson estuvo en pugna constante con el Congreso, y la Cámara de Diputados logró reunir dos tercios de votos para acusarlo. El juicio político tuvo lugar, pero no se alcanzaron para

condenarlo los dos tercios en la de Senadores por-
que faltó un voto, y entonces el presidente Johnson
fué absuelto.

Es este el único caso de tentativa de juicio polí-
tico a un presidente ocurrido en Estados Unidos
desde que se dictó la Constitución en el año 1787,
y parece muy difícil que ocurra un segundo. ; ;







La función principal de un Cuerpo legislativo es, naturalmente, la de dictar leyes; pero con este término de leyes se denotan en la vida parlamentaria dos cosas que en realidad son distintas.

En primer término, se llaman leyes a ciertas disposiciones generales que sirven de norma de acción a las personas, a los ciudadanos o a los habitantes del país. Así, las leyes civiles, comerciales o penales, que constituyen lo que nosotros llamamos ordinariamente Códigos, son normas de conducta; son disposiciones permanentes de carácter general a que deben ajustarse cada uno de los habitantes del país cuando obran en forma que pueda afectar a los demás. La otra clase de actos o disposiciones que se comprenden bajo el nombre de leyes, en la vida parlamentaria, se caracterizan por no ser su objeto general o normativo, y por no referirse a la conducta de las personas privadas sino a la conducta del Gobierno, de la administración, de la autoridad. Por ejemplo: la llamada Ley de Presupuesto se dicta todos los años para dar al Poder ejecutivo una regla respecto de los gastos. Esta ley no rige las relaciones entre los ciudadanos



o entre los habitantes, como las leyes verdaderamente dichas, o sea las del primer grupo. Lo mismo ocurre con esas otras disposiciones que se llaman créditos suplementarios. Una vez sancionado el Presupuesto ocurren necesidades que no se han previsto y en esos casos el Poder ejecutivo va a las Cámaras y pide que se le autorice a gastar tantos millones de pesos en tal o cual obra pública, compra de materiales de guerra, etc., etc.

↘ Hay también otras leyes destinadas a agraciarse o a conceder algo a personas o empresas. No tienen por objeto tampoco dichas leyes regir relaciones entre los habitantes. Cuando se concede una pensión graciosa a una viuda, hija o descendiente de algún personaje o servidor del país, no se hace otra cosa sino usar del dominio que se tiene sobre el Tesoro, para efectuar un acto particular determinado.

↘ En realidad, nuestra legislación emplea la palabra «ley», también aplicada a esos casos, porque se llama de esta manera tan ordinariamente a toda disposición emanada del Poder legislativo, aún cuando no tenga los caracteres científicos que caracterizan aquel concepto. Una concesión de ferrocarril o para la explotación de una industria, el otorgamiento de un privilegio u otros actos de índole parecida, no son tampoco normas generales de conducta dadas para la población del país; pero en todas partes, no sólo en la República Argentina, se comprenden bajo el nombre de leyes a todos esos actos; y la única distinción que suele hacerse es la de ley de carácter público o de interés general y ley de carácter particular o interés privado.



↳ En Inglaterra hacen mucho esta distinción. Los ingleses llaman ~~acto~~ *acts* a las leyes del Parlamento y tienen lo que denominan *public acts* y las *private acts*, según que sean disposiciones de carácter público o de carácter privado.

No es posible encargar la legislación de la primera clase a una Cámara o a un Parlamento y las de la segunda a otra, porque esto traería muchas complicaciones. Los países que se han organizado bajo el sistema representativo, no se han resuelto a esa separación. Los publicistas comprenden que son dos ramos diferentes del ejercicio de la autoridad pública, pero no las dividen entre dos órdenes diferentes de funcionarios, por temor de las perturbaciones que eso traería.

En la actualidad se tiende a esto: a confiar en lo posible en las autoridades administrativas muchas facultades que, ordinariamente, han solido ejercerse por los Congresos o Parlamentos, como por ejemplo: las concesiones de ferrocarriles y la construcción de obras públicas.

Hay naciones donde se ha dictado una ley que reglamenta las concesiones y por la cual se autoriza al Poder ejecutivo para hacerlas en los casos particulares. De este modo el Parlamento no interviene en las concesiones sino una sola vez: al dictar la ley general. Este sistema implica una delegación de las facultades del Parlamento en el Poder ejecutivo, y podrá convenir algunas veces y otras no. Todo depende de las costumbres de la sociedad, de la mayor o menor cultura política y administrativa del país y de la mayor o menor in-



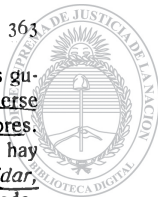
gerencia que la opinión pública ejerza sobre las autoridades.

Hay también en este segundo grupo de leyes, además de la ley de Presupuesto y de las que abren créditos, otras que se relacionan con la administración financiera y que tienden a fijar la forma cómo el Poder ejecutivo o las autoridades que invierten fondos han ejecutado las leyes del Congreso, y son las destinadas a aprobar y desaprobar las cuentas del Poder ejecutivo.

Hecha esta separación, interesa ver cuáles son las funciones que desempeña el Congreso en la República Argentina y las que desempeñan los Parlamentos de los otros países con los cuales estamos comparándolo.

— Se nota primero el grupo de leyes de orden jurídico que constituye propiamente las leyes, en el sentido científico de la palabra. Esas son, realmente, las normas generales a las cuales tienen que sujetarse las relaciones jurídicas de los habitantes: es el Código civil, es el Código comercial, es el Código penal, es el Código de minería, es la ley de bancarrotas, son todas las otras leyes que se dictan reglamentando el ejercicio de los derechos individuales y, muy particularmente, el ejercicio del derecho de propiedad.

Otra función muy importante del punto de vista de la corrección de la conducta del Gobierno es la que se refiere a la determinación de los gastos y de los impuestos y demás recursos con que ellos han de ser satisfechos. Esta función permite al Congreso cuidar de que la fortuna general de la población no sea afectada mayormente por el



ejercicio de la autoridad o de las atribuciones gubernativas. Digo cuidar, porque debe suponerse que eso es lo que tratan de hacer los legisladores. Hablo en general, pues no desconozco que hay algunos casos en los cuales, en vez de cuidar parece que se hubiesen preocupado los legisladores de perjudicar los intereses económicos de la población.

La creación de impuestos inconvenientes o desiguales es, evidentemente, una agresión contra la felicidad económica del pueblo; pero es de suponer que eso se hace porque los legisladores no han encontrado en su capacidad mental otros medios de subvenir a las solicitudes del Fisco, que se multiplican cada día y se sienten más imperiosamente, dada la mayor cantidad de necesidades que la nación experimenta.

Esta facultad de orden financiero se complementa con la facultad de orden económico de reglamentar el comercio y la navegación, de establecer sistemas de pesas y medidas, de monedas e instituciones bancarias, todo lo que tienda a mantener la vida comercial e industrial del país en estado de competir con los otros países con los cuales estamos en contacto.

Es también el Congreso el que aprueba los Tratados, y autoriza la declaración de guerra, o la celebración de la paz y determina la fuerza de línea de mar y tierra de la nación, y, por consiguiente, afecta de ese modo directamente la mayor o menor felicidad de una porción numerosa de habitantes del país. Esa atribución ha ido aumentando en la República Argentina en los últimos tiempos.



La Constitución solamente habla de fuerzas de línea y de milicias de las provincias, pero el Congreso, según el sistema establecido en Alemania y Francia, ha adoptado una clase de ejército que no se conocía cuando ésta se dictó. Las milicias de las provincias han casi desaparecido, tanto, que ya ni la palabra *milicia* suena en nuestros oídos. En lugar de eso se ha creado un ejército permanente de conscriptos, que tiene una reserva muy numerosa, la cual se forma con la mayor parte de las antiguas milicias.

La nación se ha abrogado así un régimen directo sobre las milicias de las provincias, de un modo disimulado. Antes, todo lo que no era el ejército permanente en tiempos de paz se consideraba milicias; pero, ahora, únicamente se considera tales a aquellas partes de las fuerzas que no están comprendidas dentro del ejército permanente y de sus respectivas reservas.

Como las provincias se hallan obligadas a establecer en sus respectivas milicias la disciplina que fija el Congreso, no han podido tomar disposiciones que tiendan a restringir esta obligación. Por eso, no dictan ninguna disposición sobre este punto, sino dentro de los límites que el Congreso mismo ha fijado al ejército nacional. Se comprende que aun cuando no se trate, propiamente, de establecer reglas jurídicas de conducta, la determinación de las obligaciones militares afecta de un modo tan profundo a la población, que no hubiera sido conveniente dejar eso librado al Poder ejecutivo; y es por esa razón que se le ha encar-



gado al Poder legislativo, que tiene la representación popular.

En otros países de régimen representativo se ha adoptado el mismo sistema: las obligaciones militares se establecen por ley. En cuanto a la disciplina general está sometida a disposiciones de orden parlamentario en lo fundamental, como por ejemplo, la creación de los Tribunales militares.

Mientras se trata, simplemente, de fijar las fuerzas de mar y tierra, no hay propiamente una ley; pero cuando ya es cuestión de establecer la conducta de la gente militar y la responsabilidad ante las autoridades judiciales, esta reglamentación debe ser atribución legislativa.

Toca también al Congreso legislar sobre Instrucción pública, inmigración, construcción de ferrocarriles, obras públicas, creación de Tribunales federales y otros empleos, gobierno de la capital y territorios nacionales, patronato sobre la Iglesia católica y dictar todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio las funciones conferidas por la Constitución al Gobierno federal.

Dentro de estos grandes grupos de atribuciones—no está estrictamente mencionado por la Constitución, pero surge del texto de ella y de la índole de las instituciones representativas—, el Congreso tiene también la inspección general de la administración pública. Ninguna cláusula dice tal cosa, pero la circunstancia de que el Congreso debe dictar los presupuestos, intervenir en la determinación de los gastos y recursos, legislar sobre la organización del ejército, y puede, además,



aprobar o desaprobar la conducta del Poder ejecutivo en materia de gastos, como también aprobar o desaprobar los Tratados que éste celebra con las potencias extranjeras, todas estas circunstancias, mas esta otra que es capital, el derecho de cada Cámara de llamar a su sala a los ministros para pedirles explicaciones, colocan al Congreso en situación de fiscalizar la marcha de la administración pública.

En el ejercicio de esa función se puede ir más o menos lejos: puede llegarse hasta perturbar la marcha normal del Poder ejecutivo, ejerciendo fiscalizaciones inoportunas y violentas, o abandonar esa facultad dejándole hacer todo lo que a él se le ocurra, sin que las Cámaras le adviertan nada. La función inspectiva queda así reducida a cero. Depende esto del estado más o menos avanzado de las costumbres políticas, como asimismo de la índole de los partidos que tienen representación en las Cámaras.

Ya, cuando hemos hablado de los partidos políticos, hemos visto que el pueblo no puede ejercer esa función, ni tampoco los Cuerpos legislativos, sino por medio de estas organizaciones llamadas partidos. Si un partido político domina las Cámaras y ha logrado constituir el Poder ejecutivo, o si el Poder ejecutivo ha constituido a las Cámaras — como suele ocurrir entre nosotros —, entonces, la inspección, generalmente, no se hace o se hace de un modo deficiente, salvo en casos muy graves, cuando la opinión exige que se ponga la mano sobre alguna de las reparticiones que están dando que hablar.



Cuando los ministros asisten con frecuencia a las Cámaras, los diputados o los senadores pueden ejercitar la fiscalización de un modo fácil, haciendo preguntas. Los ministros contestan, entonces, dando informes sin mayor solemnidad. Es lo que ocurre casi siempre en Inglaterra: los ministros están constantemente en las sesiones de la Cámara de que son miembros, y cualquier diputado les hace preguntas sobre las cosas que pasan en su Ministerio, contestando ellos lo que estiman conveniente y que la prudencia les aconseje. Por supuesto, responden toda vez que pueden hacerlo sin perjuicio para la administración.

Entre nosotros no hay esa costumbre, porque los ministros no asisten, generalmente, a las Cámaras, sino cuando los llaman; y no se les llama sino para interpelarlos, lo que no tiene, por lo general, otra finalidad que hostilizarles. Así, vemos que la mayor parte de ellos tienen temor a estos llamados y que, cuando les viene una interpelación solemne, se sienten como si fueran acusados y balbucean contestaciones mal hilvanadas, a veces, y otras delicadamente preparadas para no exponer o informar lo que debieran al Parlamento. Todas estas son deficiencias de nuestras prácticas, que se han de ir corrigiendo poco a poco.

Cuando digo que el Congreso ejerce estas facultades inspectivas o de fiscalización sobre el Poder ejecutivo, no quiero decir que deba estar cada una de las Cámaras vigilando molestando al presidente de la nación. No; con las palabras «Poder ejecutivo» yo quiero referirme, ante todo, a la administración que manejan los ministros. Ese es el



espíritu de la Constitución. Son los ministros los que tienen a su cargo, según el texto constitucional, el despacho de los negocios de la nación, y son ellos, por consiguiente, los que deben saber los asuntos y están obligados a dar explicaciones. El presidente no tiene por qué conocer ningún detalle de los Ministerios: le basta con tener el conocimiento general de la marcha del país.

Uno de los errores comunes en nuestro Derecho Constitucional práctico es el de creer que el Poder ejecutivo es únicamente el presidente; y es por eso por lo que, con frecuencia, las Cámaras votan una resolución por la cual se dirigen al Poder ejecutivo diciéndole que le informe sobre un punto determinado, en lugar de dirigirse, sencillamente, al ministro, de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución, pidiéndole el informe que necesitan.

Naturalmente, toda función de inspección que se pretenda ejercer sobre el jefe de un Estado tiene que tropezar con muchos inconvenientes. Es mucho más fácil inspeccionar a los Ministerios que a la Presidencia. Pero al inspeccionar los Ministerios se inspecciona plenamente al Poder ejecutivo, porque no puede haber en el Gobierno nada que no esté en los Ministerios. Todo asunto gubernativo tiene que ser tramitado y despachado—como dice la Constitución—por alguna oficina ministerial. Luego, es el ministro el responsable del despacho, y aún cuando el presidente comparte legalmente esa responsabilidad al firmar un decreto o una resolución, no destruye por eso la del primero. Por otra parte, la responsabilidad de los ministros es más fácil de hacer efectiva que la del pre-



sidente, pues aquéllos pueden ser llamados al seno de las Cámaras y éste no; lo natural es, pues, que sobre ellos ejerzan las Cámaras el derecho de inspección.

Henios de volver sobre este asunto cuando nos ocupemos con más detalle del papel de los ministros y de la función ministerial, que es uno de los rasgos más interesantes que distinguen la Constitución argentina de la norteamericana.

Ahora bien; la función legislativa tiene que desempeñarse mediante la labor de los diputados, de los senadores o del mismo Poder ejecutivo, por proyectos de ley. Pero, a más de estas iniciativas, que constituyen la forma oficial de comenzar a tratar el asunto, hay otra que no está marcada por la Constitución en forma expresa, y es la que ejerce el pueblo mismo, por las múltiples maneras por las cuales él hace saber su modo de pensar o de sentir sobre las cosas, que son: la Prensa, el *meeting*, las conferencias, las conversaciones, etcétera. Hay infinidad de casos en los cuales el pueblo trata activamente asuntos que no han llegado a las columnas de los diarios. Las conversaciones privadas, los comentarios que van poco a poco creciendo, donde los diputados o senadores concurren, bastan en ocasiones para que la iniciativa parlamentaria sea estimulada en un sentido *a* o *b*, sea para la presentación del proyecto, para su postergación o para su rechazo. Y esta colaboración de la opinión es tan necesaria, que nuestro texto constitucional ha tomado la precaución de decir que las sesiones de las Cámaras serán públicas, a fin de que puedan seguirse por el pueblo

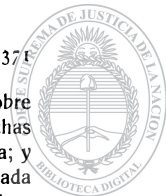


los debates y controlarse en esta forma la conducta de los diputados y senadores, sin estar esperando que ellos den cuenta de su acción a las Convenciones o a los Comités, lo que por otra parte no ha sido práctica argentina.

La intervención del pueblo de afuera, que comenta lo que se hace dentro del Congreso, que incita a los congresistas por libros, por folletos, por artículos, por discursos, por conversaciones, para que legislen en tal o cual sentido, y el público de adentro, los diputados o senadores, que a su vez discuten opiniones de sus colegas y del Exterior, hacen, en definitiva, el Gobierno y la Legislatura del país. Más de una vez, un proyecto que se creía que iba a pasar con facilidad, porque tenía opinión favorable en una y otra Cámara, se ha entorpecido o ha muerto por haber intervenido la opinión pública de un modo muy expresivo.

Hubo, durante la segunda presidencia del general Roca, un proyecto sobre unificación de la Deuda pública, que parecía tener mayoría asegurada en ambas Cámaras, como que había sido propiciado por el Poder ejecutivo y lo presentaba en el Senado el senador de mayor influencia en aquella época, que era el doctor Pellegrini; y, sin embargo, un buen día, la opinión se manifestó de un modo tan categórico, que el Poder ejecutivo abandonó el proyecto, y el Senado no tuvo la mayoría necesaria para sancionarlo.

Así es que no basta, para saber cómo funciona el Poder legislativo de un país, leer el texto de la Constitución, que dice que el Congreso se compone de dos Cámaras y que las iniciativas corres-



ponden a sus miembros y al Poder ejecutivo, sobre tales o cuales asuntos. En realidad, hay muchas iniciativas determinadas por la opinión pública; y los asuntos de que se ocupa el Congreso en cada año de sesiones están, en gran parte, determinados por ella.

Sí el Congreso se dedicara a legislar sobre asuntos en que nadie piensa, la extrañeza del público sería muy grande, y entonces intervendría de una manera más o menos eficaz para encaminarlo en vías más prácticas. Y lo mismo digo si el Congreso se pusiese a legislar de un modo contrario al sentimiento de la opinión pública: ésta haría lo que acabo de recordar que hizo con el proyecto de ley de unificación de la Deuda pública.



LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE (1)



Las disposiciones de la Constitución argentina sobre la forma y tiempo de la elección del presidente de la nación, no obstante ser más precisas que las análogas de la Constitución de los Estados Unidos, han suscitado dudas que han dado origen a debates más o menos ardorosos en épocas diversas, cuando ha llegado la oportunidad de aplicarlas.

Algunas de esas dudas fueron resueltas, en distintos sentidos, por las leyes de elecciones anteriores, y otras lo fueron por Reglamentos o decisiones ocasionales del Congreso, y por la práctica de este Cuerpo en los escrutinios de las elecciones presidenciales que lleva efectuados.

Una revista de los precedentes así establecidos,

(1) La conferencia que ocupa este capítulo, fue dada cuando se preparaba el Congreso a practicar el escrutinio de la elección de presidente efectuada en ese año, en el curso de 1916.

Fue publicada en *La Prensa*, en el mes de mayo, precedida del siguiente comentario.

«El legítimo interés que ha despertado el estudio de la materia de esta conferencia, y el propósito de concurrir a la mayor ilustración del país a su respecto, que persigue *La Prensa*, nos induce a publicar la notable conferencia del doctor Matienzo, quien aporta al debate elementos nuevos de juicio.



facilitará la interpretación de nuestra Constitución nacional en punto tan interesante.

Recordaremos, desde luego, que, según el artículo 81, la elección del presidente y vicepresidente debe hacerse por «Juntas de electores», nombradas por la capital y cada una de las provincias, con doble número de miembros al de diputados y senadores que envían al Congreso. El escrutinio de esta elección, corresponde al Congreso, según el artículo 67, inciso 18, y se efectúa conforme a lo prescripto en el artículo 82, en presencia de ambas Cámaras, por cuatro miembros del Congreso, sacados a la suerte, asociados a los secretarios, previa apertura de las listas de votación por el presidente del Senado. Por excepción, cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta de todos los votos, el Congreso consuma la elección, optando entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios (artículos 83 y 84).

Conviene advertir que la organización de los electores en «Juntas» y la designación de escrutadores por sorteo, vienen de la Constitución de 1826, y que la redacción de los artículos 83 y 84, viene de la Constitución chilena de 1833, de donde se tomó la frase: escrutinio y rectificación de la elección.

I

Con la primera elección, celebrada el 20 de noviembre de 1853, surgió la primera duda. Las provincias de Santiago y Tucumán, en guerra civil,



no practicaron elección, y las de Salta y Jujuy, demoraron el envío de las actas al Congreso Constituyente, que debía hacer el escrutinio antes de disolverse. Entonces, aquella ilustre Asamblea, se planteó esta cuestión: «¿Es necesario, para proceder al escrutinio, que estén reunidas las actas electorales de todas las provincias?»

El doctor Salustiano Zavala presentó sobre este punto, en la sesión del 4 de febrero de 1854, un proyecto de resolución, designando el día 15 del mismo mes para hacer el escrutinio de las actas que se hubieren recibido hasta entonces, y lo fundó en dos razones principales: primera, que esperar indefinidamente a que todas las provincias usen del derecho que les concede la Constitución en el nombramiento de los primeros funcionarios de la República, sería conferir a algunas de ellas la facultad de anular los sufragios de las demás; segunda, que la no concurrencia de alguna provincial al acto nacional de la elección de presidente y vicepresidente, en ausencia de causas que la imposibiliten, sólo puede estimarse como una deferencia de ellas al sufragio de la mayoría.

La Comisión especial que estudió el proyecto, agregó la consideración de que la Constitución previene que la elección presidencial se haga en un día señalado en todo el territorio de la nación, con el objeto de proteger la libertad de sufragio contra toda intriga o influencia extraña y hacer difícil, si no imposible, por la simultaneidad del acto, toda coligación de los colegios electorales, y si así no fuese, se acordaría a las provincias que retardasen este acto el derecho de decidir con su



voto la elección en favor de una minoría, conocido el voto de las demás, o de poner un veto a la mayoría, absteniéndose de concurrir a las urnas electorales.

El proyecto fué aprobado por quince votos contra dos, no habiendo habido más que disidencias de forma. El escrutinio se efectuó el 20 de febrero, con las actas de once provincias, faltando solamente las de Santiago y Tucumán, sin contar la de Buenos Aires, no incorporada todavía. Es de advertir que, no habiendo resultado mayoría absoluta para vicepresidente, por haberse dividido la votación de los electores entre los ciudadanos Carril, Zuviria, Fragueiro y otros, el Congreso optó por el doctor Carril, que era el que tenía más votos.

Poco después, durante la presidencia de Urquiza, al discutirse la primera ley nacional de elecciones, dictada en cumplimiento de la Constitución, y proyectada por el senador Marcos Paz, se suscitaron dudas, relativas a la organización y funcionamiento de las Juntas electorales. ¿Con qué número de miembros podrían funcionar estos Cuerpos? ¿Quién verificaría los poderes de los electores? ¿Qué autoridades internas podrían nombrar?

La ley de 5 de octubre de 1857 resolvió estas cuestiones en su artículo 55, redactado así:

Reunidos los electores «en número por lo menos de tres cuartas partes de su totalidad», en la capital de la Confederación y en la de sus provincias respectivas, cuatro meses antes que concluya el término del presidente cesante, «después de verificar el canje de sus respectivos poderes y



hacer el nombramiento de presidente y secretario del Cuerpo», procederán a elegir presidente y vicepresidente de la Confederación, por cédulas firmadas, expresando, en una, la persona por quien votan para presidente, y, en otra distinta, la que eligen para vicepresidente, de conformidad con el artículo 78 (hoy 82) de la Constitución..

Estas disposiciones fueron reproducidas, con leves variantes de redacción, por la ley de 4 de julio de 1859, en su artículo 39, y por la ley de 13 de noviembre de 1863, en su artículo 47, habiéndose aplicado en las elecciones de los presidentes Derqui, Mitre y Sarmiento.

Durante la presidencia de este último, se dictó una nueva ley electoral, la de 25 de septiembre de 1873, y en ella se modificó el *quorum* de las Juntas, estableciéndose que los electores podrían reunirse «en cualquier número, en el recinto de la Legislatura, a las dos de la tarde» (artículo 47).

El doctor Manuel Quintana, que fué el iniciador de esta enmienda en el Senado, ya había presentado en 1863 un proyecto de ley en el mismo sentido a la Cámara de Diputados, de que era entonces miembro.

Sostuvo el doctor Quintana, que «la elección de presidente no se hace por las provincias, sino por el pueblo de la República, de tal manera que, aun cuando la mitad de las provincias no concurrieran a la elección, bastaría que en las otras provincias se hubiera practicado la elección de electores y que éstos estuvieran en número que excediera de la mitad del total, para que las elecciones fueran perfectamente válidas».



El doctor Luis Sáenz Peña, examinando la enmienda en la Cámara de Diputados, opinó que ella importaba entregar a una escasa minoría la elección del primer magistrado del país, a lo que el doctor Elizalde replicó que era también peligroso dejar a una minoría el medio de impedir que la mayoría practicara la elección. Aceptada la enmienda por la Cámara, ha regido, hasta 1902, pues la ley de 1877 la mantuvo, y bajo su imperio se ha elegido a los presidentes Avellaneda, Roca, Juárez Celman y Luis Sáenz Peña.

Durante la presidencia de Avellaneda, se dictó la ley de 16 de octubre de 1877, en la cual se introdujo una reforma importante respecto de las Juntas de electores presidenciales. Hasta entonces, las leyes no habían autorizado el funcionamiento de otras Juntas que las compuestas de electores oficialmente diplomados. En 1877 se abrió la puerta a las actas dobles, autorizándose por el artículo 50 de la ley, a la Comisión escrutadora de cada provincia, a declarar quiénes resultarían electores, en lugar de los proclamados, en caso de ser procedentes las protestas presentadas sobre la validez de las elecciones parciales. El artículo 52, en consecuencia, facultó a los así declarados probables electores para elegir presidente y vicepresidente de la República, en el mismo recinto, pero después que lo hubieran hecho los electores diplomados. Y el artículo 54, para dar eficacia a estas disposiciones, dispuso que, «si rectificando el Congreso el escrutinio verificado en cualquier provincia sobre el nombramiento de electores, resultase haber sido legalmente nombrados otros



que aquellos a quienes se hubiesen pasado los diplomas, deberá incluir los votos en el cómputo general, siempre que los hubiera dado en oportunidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52».

Felizmente, este sistema de dobles elecciones no se practicó y fué derogado en 1909, ahorrándose así al país incertidumbres y agitaciones que hubieran perturbado hondamente el ejercicio de las instituciones republicanas, poniendo en manos del Congreso y a su albedrío la elección del jefe del Estado, contra el propósito expreso de la Constitución, que lo ha confiado al pueblo representado por mandatarios especiales.

La ley número 4.161, dictada bajo la segunda presidencia del general Roca, en 7 de enero de 1903, al derogar expresamente todas las leyes electorales anteriores, no sólo dejó sin efecto el sistema de actas dobles, sino también las disposiciones sobre el *quorum* de las Juntas electorales, sitio y hora de su reunión, canje de los poderes de sus miembros y organización del Cuerpo, sin sustituirlas por otras.

La ley número 8.871, que el presidente Roque Sáenz Peña promulgó el 13 de febrero de 1912, ha procedido en este punto del mismo modo que la precedente. No contiene disposición alguna sobre la organización y funcionamiento de las Juntas de electores presidenciales.

Todas las soluciones tentadas en medio siglo de vida constitucional respecto de esta materia, desaparecieron así silenciosamente de nuestra legislación, retrotrayéndose ésta al estado en que se



hallaba al día siguiente de dictada la Constitución de 1853.

Las Juntas de electores se encontrarán en lo sucesivo perplejas. ¿Sesionarán con cualquier número de miembros? ¿Lo harán con mayoría absoluta? Cada elector resolverá esta duda como mejor le parezca y asentirá o no a la opinión de sus colegas, porque ninguna ley le obliga a someterse a ella. Algunos que piensen que no necesitan *quorum* especial, realizarán tal vez la elección sin esperar la llegada de los demás electores, puesto que ha sido suprimida la designación de día y hora que contenían las leyes de 1873 y 1877. Los conflictos que se susciten irán a complicar la tarea del escrutinio en el Congreso, planteando quizá graves problemas.

Pasemos ahora a otra de las dudas surgidas con motivo de la elección de presidente.

II

La Constitución no dice qué número de electores debe concurrir en toda la República para que haya elección válida. En este silencio, algunos, como el doctor Quintana, en el pasaje arriba citado, han creído que el mínimo de electores sufragantes debe ser la mayoría absoluta de la totalidad de los correspondientes a toda la República, aplicando por analogía el principio ordinario del *quorum*. Me parece que la aplicación es algo forzada. Los electores de presidente no constituyen un solo Cuerpo, sino tantos Cuerpos o Juntas como provincias hay,



mas la capital. Actualmente hay quince Juntas de electores que funcionan separadamente. Si el principio del *quorum*, fuera aplicable, lo sería a cada una de ellas, como lo entendieron las leyes de 1857, 1859 y 1863; pero éstas fueron derogadas y ahora no hay disposición expresa que lo establezca.

La Constitución no ha estatuido, sobre este punto, para que pueda ser reglamentado conforme a las necesidades de cada época por las leyes que el Congreso está facultado a dictar para poner en ejercicio todas las atribuciones conferidas a las autoridades federales (artículo 67, inciso 28)

En cambio, la Constitución ha fijado el *minimum* de sufragios que necesita reunir un candidato para ser proclamado presidente o vicepresidente. Ese número es, según el artículo 82, «la mayoría absoluta de todos los votos». Aunque en castellano esta expresión es clara, la sutileza del interés político la ha envuelto en la obscuridad de las interpretaciones rebuscadas. Hagamos un poco de historia. La presidencia del general Mitre se acercaba a su término. La lucha por su sucesión era reñida y tenaz. Los gobernadores movían sus fuerzas electorales con su acostumbrado empeño. Alsina, gobernador de Buenos Aires, había retirado su candidatura a la presidencia, plegándose a la de Sarmiento, pero no renunciaba a la vicepresidencia ni a la dirección política de la nación. Urquiza y Elizalde, con fuerzas electorales importantes, aspiraban también a la presidencia y a decidir el resultado de la campaña electoral.

Practicada la elección por los electores, Sar-



miento obtuvo mayoría; pero sus adversarios creyeron que ella no era absoluta, o que podía dejar de serlo por la anulación de actas de alguna provincia. Surgió entonces la teoría de que la mayoría absoluta que la Constitución había querido exigir, era de la totalidad de electores correspondientes a toda la República, hubieran sufragado o no. Como ocurre en estos casos, muchos adoptaron sinceramente la doctrina ante el argumento de que tal interpretación evitaba que una simple minoría se apoderase del Gobierno. Se apeló, también, como de costumbre, al texto de la Constitución norteamericana, y allí se encontró que la mayoría exigida para ser presidente era la del número total de «electores nombrados».

En esta situación, no habiendo podido uniformarse las opiniones de ambas Cámaras, sobre una solución susceptible de recibir fuerza de ley, se señaló para la realización del escrutinio, el 16 de agosto de 1868. Dos días antes, un grupo de diputados presentó un proyecto de Reglamento para esa sesión, manifestándose por uno de ellos que era obra de un ciudadano extraño al Congreso, quien acababa de ofrecerlo. El doctor Quintana lo fundó en la necesidad de tomar precauciones respecto del orden de la sesión, dado que varios candidatos se habían disputado el triunfo, sin alcanzar, a su juicio, ninguno de ellos la mayoría legal.

El proyecto planteaba las cuestiones que no se habían podido decidir por ley, a fin de que fueran resueltos por la Asamblea del 16 de agosto, como



puntos previos y por vía de reglas para el escrutinio.

Las dos primeras cuestiones se referían a si el Congreso consideraría y discutiría o no las elecciones de electores y la de presidente. La tercera cuestión, que es la que nos interesa en este momento, concernía a la determinación de lo que debía entenderse por «mayoría absoluta de todos los votos», y sólo admitía la posibilidad de una alternativa entre dos soluciones: la primera, que la expresión «todos los votos» significa la suma de todos los votos declarados buenos y válidos por el Congreso; la segunda, que esa expresión denota el número total de electores de la República. Quedaban tácitamente excluidas dos soluciones, a saber: la de computar «todos» los votos emitidos por electores diplomados, sin excepción, y la de computar la mayoría sobre el número total de electores «nombrados», como dice la Constitución norteamericana. Estas dos soluciones excluidas eran precisamente las más ajustadas a la letra y al espíritu de la Constitución.

Del punto de vista gramatical, el adjetivo «todos», comprende cada uno de los individuos o partes de una clase o género. Si se elimina una parte o individuo, los restantes dejan de ser todos. El Congreso, descontando votos, por no ser a su juicio buenos y válidos, deja de contar todos los votos, reduciendo por ende la mayoría absoluta.

Este es, en mi concepto, el resultado que la Constitución ha querido evitar. Considero absurdo suponer que la Constitución haya tenido la intención de permitir al Congreso que rebaje hasta



donde le parezca la cantidad de votos necesarios para la proclamación de presidente, rebaja a que se llegaría mediante la anulación de una parte de los votos emitidos. El total de votos emitidos es una base más segura para fundar un Gobierno que el total de votos declarados buenos por una Asamblea naturalmente inclinada a sustituir la voluntad popular por la suya propia.

La fórmula norteamericana—mayoría del total de electores nombrados—, ofrece también una base independiente de la opinión del Congreso. Tiene de común con la fórmula argentina la circunstancia de no requerir la concurrencia del número total de electores de la nación. En los Estados Unidos, como en la República Argentina, puede ocurrir y ha ocurrido que algunos Estados dejen de nombrar electores. Como no es razonable hacer depender el funcionamiento del Gobierno nacional de la voluntad de una minoría de Estados o provincias, claro está que los electores no nombrados deben ser eliminados del cómputo. Pero el texto argentino es más previsor y más práctico todavía. No sólo descarta los electores no nombrados, sino también los que no hayan sufragado, por muerte u otro impedimento, como sería, por ejemplo, una revolución o guerra civil. Por eso dice «los votos», y no «los electores nombrados»; los votos son los sufragios reales y efectivos, mientras los electores no son mas que los autores probables de sufragios posibles. Una Constitución tan prudente y tan respetuosa de los hechos positivos, como es la argentina, no ha podido confundir votos con votantes. Cuando ella quiere referirse a las



personas y no a los votos, lo dice de un modo claro, como cuando requiere para la realización del escrutinio la presencia de las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso. Si, viceversa, quiere referirse a los votos y no a las personas, emplea otro lenguaje, como, por ejemplo, al requerir la pluralidad absoluta de sufragios del Congreso para decidir entre los candidatos que hayan obtenido mayor cantidad de votos de los electores presidenciales. Nadie pretende que esta mayoría absoluta se compute sobre el total de miembros de aquel Cuerpo, como nadie pretende que los dos tercios de votos requeridos para suspender a un senador o a un diputado se cuenten sumando los miembros presentes, los ausentes y los cesantes aún no reemplazados.

Como quiera que sea, el hecho es que la Cámara de Diputados de 1868 eliminó del proyecto de Reglamento del escrutinio las dos soluciones que acabo de examinar. El Senado lo consideró inmediatamente e introdujo una enmienda, propuesta por el senador Bustamante, con el objeto de establecer un mínimo de sufragios para la validez de la elección presidencial. La tercera proposición planteada como cuestión previa por la Cámara de Diputados se hallaba concebida en estos términos: «La mayoría absoluta de todos los votos que establece la Constitución en su artículo 82, ¿ha de computarse únicamente sobre los votos declarados buenos y válidos?» El Senado agregó: «Siempre que ellos sean por lo menos uno más sobre la mitad de electores que tiene la República». El resto del artículo, en que se declara que la mayoría



absoluta de los presentes resolverá la cuestión por la afirmativa o negativa, entendiéndose, si resulta negativa, que la mayoría absoluta de que habla el artículo 82 debe computarse sobre el número total de electores de la República, fué aceptado sin enmiendas.

Vino así a quedar la tercera proposición más compleja y confusa que antes, ya que obligados los miembros del Congreso a votar en conjunto por sí o por no, se verían indecisos aquellos que quisieran aprobar la parte que habla de computar solamente los votos buenos y válidos, pero no pensarán lo mismo respecto de la parte que fija un mínimo de electores, o viceversa, ni desearán que su negativa se interpretara como asentimiento a computar la mayoría absoluta sobre la totalidad de electores de la República.

Fresca todavía la tinta en las páginas del improvisado Reglamento, se le aplicó en la Asamblea de 16 de agosto. Decididas las dos primeras proposiciones en sentido de no considerar ni discutir las elecciones, lo que significaba no descontar voto alguno, se trató en seguida la tercera de que estamos hablando, y resultó afirmativa de 48 votos contra 17. Quedó en consecuencia establecido que la mayoría absoluta se calcularía sobre el total de votos y no sobre el de electores. Hízose en seguida el escrutinio. Sarmiento obtuvo 79 votos, Urquiza 26, Elizalde 22, Rawson 3 y Vélez Sarsfield 1. Faltaron los diez votos de Tucumán y los doce de Corrientes, pues no llegaron actas de esas provincias. Además, resultó que no habían votado dos electores de La Rioja y uno de Jujuy. En resumen,



fueron contados ciento treinta y un votos, faltando 25 para completar el número total de electores de la República, que entonces era de 156. La mayoría absoluta de los votos resultó, pues, ser 66, en vez de 79, que hubiera sido computando sobre el total de electores. En consecuencia, fué proclamado Sarmiento, sin oposición.

En los escrutinios de las elecciones posteriores, el Congreso ha adoptado el mismo Reglamento de 1868, y en todos los casos ha votado negativamente las dos primeras cuestiones que él plantea, absteniéndose, por lo tanto, de discutir las elecciones y de alterar el número de votos consignados en las listas remitidas por las Juntas de electores. En cuanto a la tercera cuestión, o sea la del modo de calcular la mayoría absoluta, el Congreso la ha resuelto afirmativamente como en 1868, en los escrutinios de 1874, 1880, 1898, 1904, 1910, 1916 y 1922, en que resultaron proclamados, respectivamente: Avellaneda, Roca (dos veces), Quintana, Roque Sáenz Peña, Irigoyen y Alvear. Sólo en los escrutinios de 1886 y 1892, relativos a las elecciones de Juárez Celman y Luis Sáenz Peña, votó el Congreso negativamente la compleja proposición, sin que se pueda saber si lo hizo porque estaba disconforme con la parte relativa a la declaración de votos buenos y válidos o porque desechara la parte referente a la fijación de un mínimo de electores. De todos modos, la votación careció de alcance práctico, puesto que los electos tuvieron con exceso la mayoría de los electores de la República, ya que el doctor Juárez obtuvo 168 y el doc-



tor Luis Sáenz Peña 210 de los 232 que entonces era el total de esos electores.

III

Examinemos ahora los precedentes sobre el debatido tema de las facultades del Congreso para declarar la validez o nulidad de las elecciones de electores y de la de presidente, practicada por ellos.

La Constitución guarda silencio. El artículo 67, inciso 18, se limita a enumerar entre las atribuciones del Congreso, la de «admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República y declarar el caso de proceder a nueva elección; hacer el escrutinio y rectificación de ellas».

Los artículos 82 y 85 reglamentan estas operaciones sin hablar de validez ni nulidad de elecciones, ni de juicio de ellas por autoridad alguna.

La cuestión se suscitó la primera vez que las dos Cámaras del Congreso se reunieron para hacer el escrutinio de la elección de presidente. Fué en la sesión de 6 de febrero de 1860, presidida por el presidente provisional del Senado, doctor Salustiano Zavalía. Antes de abrirse los pliegos, el diputado Campillo pidió se declarase si el Congreso debía limitarse a contar los votos o podía juzgar de la legalidad o validez de ellos. El presidente encontró atendible la indicación y la puso en debate. Opusieron el diputado Ocampo y el senador Leiva, sosteniendo que lo que correspondía,



según la Constitución, era abrir los pliegos y proceder al escrutinio. Dijo entonces el presidente que también tenía el Congreso la facultad de rectificar la elección. El diputado Alvear observó que la facultad de rectificar la elección no era más que la de hacer el nombramiento de presidente entre los candidatos que hubiesen obtenido mayor cantidad de sufragios, si del escrutinio no resultara mayoría absoluta. Siguióse un debate en el que Alvear, Ocampo, Quesada y Severo González, sostuvieron la incompetencia del Congreso para juzgar de la validez y legalidad de las elecciones presidenciales, mientras que el presidente Zavalia, Campillo y Vega, defendieron lo contrario. Se interrumpió el debate para abrir los pliegos y hacer el escrutinio. Reanudada luego la discusión, el doctor Filemón Posse expuso una opinión intermedia: Atribuyó competencia al Congreso para juzgar la elección de presidente, pero se la negó para juzgar la de electores. Finalmente, el doctor Lucas González, propuso se clausurase el debate, votando si se aprobaba o no el escrutinio que acababa de hacerse. El diputado Gil Navarro, uno de los escrutadores, dijo que la única protesta que había no era contra la elección de presidente, sino contra la elección de electores, de Mendoza. En seguida se aprobó el escrutinio por 35 votos contra veinte. Resultó que concurrieron a la elección trece provincias, con 123 votos de los 128 electores que les correspondían, faltando Buenos Aires, que, aunque estaba autorizada por el pacto de 11 de noviembre de 1859, no concurrió, en razón de no haber jurado todavía la Constitución. Derqui



obtuvo 70 votos para presidente; Fraguero, 46; Alberdi, 2; Carril, 4, y Guido, 1. Para vicepresidente, obtuvieron: Paz, 49; Pedernera, 44; Virasoro, 16; Pujol, 12; Alberdi, 1, y Derqui, 1. Habiendo Derqui reunido la mayoría absoluta de los votos, fué proclamado presidente, y se pasó a lo que el doctor Alvear acababa de llamar «rectificación» de la elección de vicepresidente, pues ninguno de los candidatos para este cargo había obtenido la mayoría absoluta de los votos, o sea 62. La diferencia entre los dos candidatos que tenían más sufragios, era sólo de cinco votos. El Congreso eligió por 32 votos contra 22 al general Pedernera, que era el compañero de candidatura del doctor Derqui. La prudencia política lo aconsejaba así, pues no hubiera sido atinado elegir para vicepresidente al candidato del partido contrario al presidente recién proclamado. Los Estados Unidos habían reformado su Constitución, precisamente para evitar la anarquía gubernativa que resultaba de que un partido ocupara la presidencia y su opositor la vicepresidencia.

Pocos años más tarde, en la ley Electoral de 13 de noviembre de 1863, aparece formulada francamente la doctrina vencida en 1860. Dijo la nueva ley en su artículo 37: «En ningún caso podrá la Legislatura (que entonces hacía el escrutinio) desechar las actas electorales. Si hubiese dudas o protestas, la resolución corresponde a la Cámara de Diputados nacionales en la elección de sus miembros y «al Congreso en la de electores para presidente y vicepresidente de la República», pu-



diendo la Legislatura manifestar su juicio por medio de un informe.»

Sin que el Congreso hubiera hecho uso de esta atribución, que el mismo se confería, la reprodujo en la ley Electoral de 25 de septiembre de 1873, cuya reforma principal consistió en retirar a las Legislaturas de provincia el encargo de hacer el escrutinio de las elecciones nacionales y pasarlo a una Junta compuesta del presidente de la Legislatura, el del Tribunal Superior de la provincia y el juez federal.

La elección presidencial de 1874 pasó también sin que el Congreso la discutiese ni observase. Es de advertir, sin embargo, que, habiendo aparecido dos listas de votación de La Rioja, fué necesario declarar cuál era la auténtica, y se declaró que lo era la firmada por los electores diplomados por la Junta electoral. Análoga actitud había adoptado en 1868 el Congreso con la lista doble que recibió de Salta. Pero esta clase de dificultades no concierne al fondo de la elección, sino a las formas externas de la documentación correspondiente, y son incidentes propios de todo escrutinio.

Vino luego la ley de 16 de octubre de 1877, aquella que elevó a institución oficial las elecciones dobles, y mantuvo en el artículo 40 la competencia del Congreso para resolver sobre las dudas y protestas relativas a la elección de electores.

Pero las elecciones presidenciales de 1880, 1886, 1892 y 1898, pasaron, como las anteriores, sin que el Congreso ejercitara tan grave atribución, y ésta, muerta por el desuso, fué derogada por la ley de 7 de enero de 1903, mediante la cláusula



expresa que anulaba todas las leyes electorales anteriores.

La ley que rige ahora, promulgada el 13 de febrero de 1912, ha derogado asimismo todas las leyes anteriores sobre elecciones, y no contiene cláusula alguna que pueda interpretarse como favorable a la competencia del Congreso para juzgar las elecciones de electores o de presidente de la nación.

Ante estos precedentes y este estado de la legislación, nada vale la adopción que el Congreso suele hacer del Reglamento de 1868, desde que, según se ha visto, jamás ha considerado ni discutido esas elecciones.

Derecho que no se cumple, no es derecho, como dice Ihering. Forma jurisprudencia lo que se hace, pero no lo que se dice. Las simples declaraciones abstractas no comprometen la responsabilidad positiva de quien las formula, mientras no se traducen en hechos concretos para decidir los casos prácticos de la vida.

A la conducta real del Congreso es a lo que hay que atenerse, y ella ha sido siempre respetuosa para con los electores de presidente. Ni les ha negado sus títulos, ni les ha desechado sus votos.

I V

Otra conducta del Congreso hubiera sido subversiva y destructora de la Constitución. Es menester no olvidar que nuestra ley fundamental, como la de los Estados Unidos, ha colocado la



elección del presidente en manos de representantes especiales del pueblo.

Hamilton lo explicaba en el *Federalista* en estos términos:

Ellos (los constituyentes) no han hecho depender el nombramiento del presidente de ningún Cuerpo preexistente de hombres que pudieran de antemano inclinarse a prostituir sus votos; sino que lo han remitido en primera instancia a un acto inmediato del pueblo de América, realizado mediante la elección de personas designadas con el único y pasajero propósito de hacer el nombramiento. Y ellos han excluido de la elegibilidad para este encargo a todos aquellos que, por su posición, pudieran ser sospechados de demasiada devoción al presidente en ejercicio. Ningún senador, representante ni otra persona que desempeñe puesto de confianza o de provecho de los Estados Unidos, puede formar parte del número de los electores.

El Congreso argentino ha sido fiel a estos principios fundamentales de nuestra organización constitucional. No se ha sustituido nunca a la voluntad de los electores respecto del nombramiento de presidente, y si alguna vez ha decidido con su opinión la designación del vicepresidente, ha sido en cumplimiento de la Constitución, para consumar una elección inconclusa por falta de mayoría absoluta, sin que de su parte él hubiera hecho nada para llegar a esa situación de árbitro entre dos candidatos rivales.

Algunas consideraciones más, por vía de comentario, acabarán de justificar la regla de con-



ducta revelada por los precedentes examinados.

En los Estados Unidos, los electores de presidente fueron, al principio, nombrados por la Legislatura de cada Estado, en uso de la facultad que la Constitución de aquella nación da a las Legislaturas para determinar el modo de designarlos. Era el sistema que prevalecía cuando se redactó nuestra malograda Constitución de 1826, y ésta, que suprimía las Legislaturas, quiso imitar en algo el carácter autonómico del procedimiento, creando «Juntas de electores», en el artículo 73, que decía así: «El presidente de la República será elegido en la forma siguiente: en la capital y en cada provincia se nombrará una Junta de quince electores, con las mismas calidades y bajo las mismas formas que para la elección de senadores». La elección de senadores, que en los Estados Unidos se hacía también entonces por las Legislaturas, fué igualmente encargada a «Juntas de electores» por la Constitución llamada unitaria, de 1826.

Los constituyentes de 1853 adoptaron un término medio entre el sistema norteamericano y el argentino. Dieron a las Legislaturas la elección de senadores y crearon «Juntas de electores» para la elección de presidente. El objeto manifiesto de este sistema es organizar la representación del pueblo de cada provincia, para que concurra como entidad política a la elección de las autoridades nacionales.

Siendo esto así, cuando las Juntas se reúnen para nombrar presidente de la nación, las elecciones de sus miembros deben estar ya definitivamente aprobadas con independencia del Congre-



so, como sucede con las de los miembros de las Legislaturas cuando proceden al nombramiento de senadores. El Congreso carece, pues, de facultad para juzgar retroactivamente las elecciones de electores.

Podría preguntarse: ¿quién las juzga? La respuesta me parece fácil. Cuando la Constitución no ha confiado a nadie el poder de juzgar las elecciones de electores, y cuando la ley reglamentaria tampoco lo ha hecho, nadie tiene competencia para asumir tan grave jurisdicción. Por otra parte, el juicio es innecesario. Basta que el procedimiento electoral haya sido cuidadosamente regulado en sus distintos períodos de votación, escrutinio y proclamación, para que los diplomas expedidos a los electores merezcan plena fe. Nada tiene que hacer aquí el privilegio parlamentario de que cada Cámara goza para juzgar las elecciones de sus propios miembros. No hay que generalizar ese privilegio a toda clase de Cuerpos, ni extenderlo a personas extrañas al Parlamento. Su alcance está limitado por su origen y su objeto. Nació, como es sabido, en Inglaterra, como defensa del Parlamento contra los abusos de la Corona, y tuvo por objeto garantizar la independencia del Cuerpo legislativo electoral por el pueblo. Con el mismo propósito ha sido incorporado a las atribuciones de nuestras Cámaras legislativas. Las Juntas de electores, que no son Cuerpos parlamentarios, no necesitan ese privilegio (1). Tampoco lo

(1) En 1916, la Junta de electores de Santa Fe se atribuyó el derecho de juzgar las elecciones de sus miembros, excluyendo nueve de ellos y admitiendo en su lugar a otros tantos ciudadanos que no te-



tienen ni lo pretenden los miembros del Poder judicial.

Por otra parte, para ejercer una función pública no es menester someter a juicio el título, despacho, diploma o credencial que da derecho a ella. Basta exhibirlo si alguien lo pone en duda. Por eso las leyes anteriores a 1903 sólo hablan de «canje de Poderes» entre los electores.

Esta argumentación no excluye la posibilidad de anular los votos emitidos por electores constitucionales inhábiles. «No pueden ser electores—dice el artículo 81 de la Constitución—los diputados, los senadores, ni los empleados a sueldo del Gobierno federal.» Parece evidente que si el Congreso, al hacer el escrutinio, encuentra que sus propios miembros han infringido la prohibición constitucional aceptando el cargo de electores, no podría computar sus votos. Se trataría de actos manifiesta y absolutamente nulos, que se reputan tales sin necesidad de juicio. Lo mismo sería si los votos emanaran de empleados a sueldo del Gobierno nacional. Esta eliminación de sufragios prohibidos sería, a mi modo de ver, uno de los casos de «rectificación» de la elección, de que habla el inciso 18 del artículo 67, y no importaría revisar el procedimiento electoral, ni atentar contra la independencia de las Juntas de electores presidenciales.

Tampoco estaría obligado el Congreso a computar los votos de los electores que se hubieran reunido en lugar y tiempo diferentes de los fijados

nian diploma. El Congreso, por mayoría de votos, admitió los sufragios de la Junta así formada.



por la Constitución. «Reunidos—dice el artículo 81—los electores en la capital de la nación y en la de sus provincias respectivas cuatro meses antes que concluya el término del presidente cesante, procederán a elegir presidente y vicepresidente de la nación por cédulas firmadas, etc.»

Estos son requisitos de forma cuya observancia se puede exigir sin examinar el fondo de la elección. Es facultad inherente de todo escrutador cerciorarse de que los documentos que se le presentan tengan las apariencias externas de la legalidad. He ahí otro caso de «rectificación».

Más grave sería el hecho de que los electores hubieran nombrado para presidente de la República a una persona inelegible: a un extranjero, por ejemplo. ¿Cómo podría proclamarlo el Congreso sin violar la Constitución? Sería también el caso de rectificar la elección.

Creo que casos como éstos eran los que el doctor Posse entendió poner bajo la jurisdicción del Congreso cuando, durante el escrutinio de 1860, declaró que le negaba competencia para juzgar la elección de electores, pero se la reconocía para juzgar la validez o legalidad de la elección de presidente.

El término «Rectificación de la elección», empleado por la Constitución para expresar los actos que el Congreso puede efectuar con motivo del escrutinio, no es, sin duda, el más acertado. La Constitución chilena lo usaba en esta forma: (Artículo 67.) «Llegado ese día se abrirán y leerán dichas listas... y se procederá al escrutinio y, en caso necesario, a rectificar la elección».



En seguida, después de mandar que se proclamase presidente de la República al que hubiese reunido mayoría absoluta de votos, aquella Constitución preveía la contingencia de que, por dividirse la votación, no hubiese mayoría absoluta, y disponía que el Congreso eligiese entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios.

La Constitución chilena de 1833 precisaba el sentido que atribuía al vocablo «rectificar», en el artículo 31, relativo a la elección de senadores efectuada por electores especiales, designados popularmente en la misma forma que los electores de presidente. Decía el artículo 31: «No resultando mayoría absoluta, el Senado «rectificará» la elección, guardando las reglas establecidas en los artículos 68, 69, 70, 71, 72 y 73». Estos artículos son los relativos a la consumación de la elección por el Congreso cuando no resulta mayoría absoluta en los votos de los electores. Dicen así: (Artículo 68.) «El que hubiere reunido mayoría absoluta de votos será proclamado presidente de la República». (Artículo 69.) «En el caso de que por dividirse la votación no hubiere mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubieren obtenido mayor número de sufragios». (Artículo 70.) «Si la primera mayoría que resultara hubiere cabido a más de dos personas, elegirá el Congreso entre todas éstas». (Artículo 71.) «Si la primera mayoría de los votos hubiere cabido a una sola persona y la segunda a dos o más, elegirá el Congreso entre todas las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría». (Artículo 72.)



«Esta elección se hará a pluralidad absoluta de sufragios y por votación secreta. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará segunda vez, contrayéndose la votación a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate se repetirá la votación, y si resultare nuevo empate, decidirá el presidente del Senado». (Artículo 73.) «No podrá hacerse el escrutinio ni rectificación de estas elecciones sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros de cada una de las Cámaras».

La Constitución argentina copió casi literalmente estas cláusulas de la chilena, en los artículos que hoy llevan los números 82, 83 y 84.

Esto es lo que indujo al doctor Alvear a sostener en la Asamblea de 1860, que cuando la proclamación no se puede hacer inmediatamente después del escrutinio, por falta de mayoría absoluta en los electores, el procedimiento ulterior es el de rectificación de la elección, puesto que no hay otro descripto en la Constitución, a que sea aplicable ese nombre. La verdad es que, al enumerar las facultades del Congreso, la ley fundamental no ha dicho: hacer el escrutinio de la elección y proceder en su caso a elegir presidente, sino hacer el escrutinio y rectificación de la elección.

Como quiera que sea, el sentido castellano de la palabra rectificar no comprende el poder de hacer de nuevo una cosa, sino el de corregirla o darle la exactitud necesaria. No sería razonable que el Congreso se valiese de ese término para encubrir una usurpación de poder haciendo una elec-

ción que otras cláusulas claras de la Constitución y el espíritu republicano de la misma han conferido al pueblo especialmente representado por los electores. El Congreso que así procediera habría olvidado que los senadores y los diputados no pueden ser electores de presidente, por expresa prohibición de la Constitución.





NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

El artículo 74 de la Constitución dice: «*El Poder ejecutivo de la nación, será desempeñado por un ciudadano con el título de «Presidente de la nación argentina».*

La letra de este artículo, en forma tan categórica, parecería dar a entender que el Poder ejecutivo es exclusivamente desempeñado por el presidente de la nación. Pero hay que leer además otros artículos, y muy especialmente, el primero del capítulo, referente a los ministros del Poder ejecutivo, el artículo 87, que en el texto actual, después de la reforma año 1898, dice: «*Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente, por medio de su firma, sin cuyo requisito, carecen de eficacia...*» De manera, que los actos del presidente de la nación, no tienen resultado práctico si los hace él sólo; es necesario que lo acompañe en su ejecución, el ministro correspondiente, quien deberá firmarlos también.

La firma del ministro, no es una simple formalidad, porque el artículo 88 de la Constitución dice:



«Cada ministro es responsable de los actos que legaliza, y solidariamente, de los que acuerda con sus colegas». De suerte, que siendo responsables de todo acto ejecutivo el presidente y el ministro que lo firman, no se puede decir, que según el texto de la Constitución, el Poder ejecutivo, esté desempeñado exclusivamente por el presidente.

Combinadas todas estas disposiciones, hay que deducir que el Poder ejecutivo se halla a cargo de un presidente y ocho ministros, de acuerdo con el texto actual de la Constitución; pero que no es indispensable que en cada acto obren los ocho ministros, bastando con que lo haga uno solo. Por lo menos, entonces, cuando se le considera obrando en actos determinados, el Poder ejecutivo se compone de dos personas: el presidente y el ministro.

Esta organización del ejecutivo, es uno de los caracteres que más distinguen la Constitución argentina de la norteamericana. En la Constitución norteamericana, el presidente no necesita la colaboración de ningún otro funcionario para llevar a cabo los actos que la Constitución misma le autoriza, en la enumeración de facultades. Los ministros, en los Estados Unidos, no tienen por la Constitución las funciones que se les atribuye por la nuestra. Apenas se les ha indicado de paso, con el título de jefes de los departamentos ejecutivos; pero no se les autoriza a intervenir en los actos del presidente, ni se les requiere que los firmen, ni se les hace responsables de ellos.

Cuando se trata de organizar el Poder ejecutivo, de un punto de vista científico, surgen necesaria-



mente como modelos, al ser examinados y comparados, los distintos tipos de Poderes ejecutivos que históricamente se han presentado en el mundo. Sin hacer una investigación retrospectiva larga, nos bastaría tomar las principales naciones actuales, tales como las encontramos desde principios del siglo xix, y aun nos bastaría limitarnos al siglo xx, para hallar el tipo de Poder ejecutivo colegiado, que es el que predomina en Suiza.

El Poder ejecutivo nacional en Suiza está encargado por la Constitución a un Consejo, al Consejo federal, el cual se compone de siete miembros, todos iguales en atribuciones, designados por la Asamblea nacional, y que se distribuyen el trabajo, lo que nosotros llamaríamos el despacho de los negocios de la nación, adjudicándose, cada uno de ellos, un departamento o una cartera. Ese mismo Consejo tiene que tener un presidente—puesto que hasta la fecha no ha sido nunca posible que funcione un Cuerpo sin presidencia—; entonces, la Asamblea designa entre ellos mismos uno para que los presida cada año, con el título de presidente de la Confederación Suiza. Como se ve, el Poder ejecutivo suizo es netamente colegiado, vale decir, pluripersonal.

En Suiza el Consejo ejecutivo, el Consejo federal—como se le llama—, no ha tenido en su seno esos personajes caudillos, que han perturbado la vida política de las Repúblicas hispanoamericanas. Por el contrario, el Consejo ejecutivo suizo se ha compuesto casi siempre de hombres avezados a las funciones administrativas, capaces de dirigir su país, como dirigiría los negocios un buen directo-



rio de sociedad anónima; y de aquí que un mismo consejero ha sido reelecto varias veces por partidos diferentes, cuando se le ha considerado apto para encaminar los negocios de que estaba encargado.

Estos dos tipos, el norteamericano y el suizo, son los dos extremos de Poder ejecutivo que hay en las Repúblicas modernas o contemporáneas, y aún, extendiendo un poco el concepto, podemos decir, en los países representativos sean o no republicanos. Entre el tipo norteamericano, que es el ejecutivo unipersonal, en que solamente el presidente es responsable de los actos gubernativos, ya que no está obligado a asociar su propia responsabilidad a la de ninguna otra persona, y este otro tipo suizo, en que responde la colectividad de una corporación, aun cuando sea pequeña, como es el Consejo federal, se halla un tipo intermedio en que puede responder de los actos de Gobierno el jefe del Poder ejecutivo y uno o más ministros, como en la República Argentina.

Hay también el tipo de Gobierno en el cual el Poder ejecutivo se encarga nominalmente al jefe del Estado; pero de hecho, no por el texto de la Constitución, el jefe del Estado deja hacer a personajes de menor jerarquía oficial, aunque de más efectividad en la vida política. Esto es lo que pasa, por ejemplo, en Francia.

Allí el presidente tiene por la Constitución, más o menos, las mismas facultades que el presidente de la República Argentina. Todas las atribuciones principales del presidente de la República Francesa le están conferidas al presidente en la Consti-



tución argentina. El presidente nombra los ministros, los remueve, promulga las leyes o pide su reconsideración, las reglamenta, puede iniciarlas, es jefe del ejército de mar y tierra, negocia tratados, concede indultos, etc. En fin: todo lo que hace el presidente de la República Argentina, lo puede hacer, de acuerdo con el texto de la Constitución, el presidente de la República Francesa y más todavía, porque nombra por sí solo todos los empleados civiles y militares de la nación y, con acuerdo del Senado, disuelve la Cámara de Diputados, a fin de que ella sea totalmente renovada en elección popular. En la teoría, no en la práctica, casi todas sus atribuciones son iguales; e insisto sobre esto, porque hay en esta materia, entre nosotros, opiniones muy equivocadas, derivadas de no leer ciertas cosas y de atenerse siempre a nociones que se aprenden de oídas, producto de la mala fe con que cierta clase de políticos, para justificar sus propios actos, las dejan circular.

Los textos son en parte iguales, pero las prácticas no. En la práctica, el presidente de la República Francesa no hace sino ocupar un sitio de honor en las solemnidades nacionales. Cuando ocurre la renuncia de un ministro, llama a los presidentes de las Cámaras y a los jefes de partido, conversa con ellos para ver a quién convendría encomendar la formación de un nuevo Gabinete, y, según la opinión predominante, encarga a Fulano o a Zutano que le confeccione la lista de los ministros y la somete a su aprobación.

En la República Argentina, el presidente no sólo ocupa el puesto de honor en las ceremonias



oficiales, sino que está constantemente empeñado, salvo raras excepciones—me refiero en general a todos los presidentes de la República desde que se sancionó la Constitución —, en dirigir a sus ministros y en no dejarles hacer libremente lo que ellos harían si tuvieran más independencia en el manejo de los negocios del Estado. De donde resulta, que la responsabilidad del ministro es en Francia superior, muy superior, a la del mismo funcionario en la República Argentina, siendo, en cambio, menor la responsabilidad del presidente.

Ese sistema francés de República parlamentaria o Gobierno de Gabinete, se ha establecido por imitación de lo que ocurre en Inglaterra; país en el que, según hemos recordado en otras ocasiones, la Constitución, siendo monárquica por su origen, conservándose monárquica en la actualidad por sus formas externas, confiere al rey, no sólo la plenitud del Poder ejecutivo, sino de la soberanía. El rey es el soberano, teóricamente, y es el soberano en el lenguaje ordinario del país. Cuando se dice «el soberano», se entiende por el rey, no por el pueblo. En la República Argentina, el soberano no es el presidente, es el pueblo, por lo menos en teoría.

Pero en la práctica, el monarca inglés, no solamente ha perdido la soberanía legislativa, que la ejercita en la actualidad el Parlamento, sino que ha perdido también el ejercicio práctico del Poder ejecutivo, porque todo ha pasado a manos de los ministros funcionarios que históricamente han comenzado por ser simples auxiliares del rey, ha-



biendo concluido por ser los verdaderos jefes de la administración del país.

En la Gran Bretaña, el Consejo de ministros no existe con ese título, como existe en Francia. Allí se dice, generalmente, «Gabinete»; pero esta palabra no figura en ley alguna y ha sido desconocida en las antiguas instituciones constitucionales.

Los ministros han acostumbrado reunirse a deliberar sobre los asuntos comunes de la política y de la administración, bajo la presidencia de uno de ellos, que ha tomado el título de primer ministro. Pero la ley no habla de esas deliberaciones; ni dice una palabra de la existencia de un Gabinete ni tampoco de los ministros.

He recordado, últimamente, que el primer funcionario inglés a quien la ley ha dado el título de «ministro», fué designado durante la guerra europea que comenzó en 1914, y fué el «ministro de municiones». Todos los otros funcionarios ingleses que la ciencia constitucional designa con el nombre de ministros, no han tenido ese título ni lo llevan oficialmente. Y son: el secretario de Estado para las Relaciones Exteriores, el secretario de Estado para el Interior, el secretario de Estado para los asuntos de Irlanda, el secretario de Estado para la Guerra, el secretario de Estado para las colonias, etc. Esos allá son los que nosotros llamamos aquí, ministro del Interior, ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Guerra, etc. Hay en Inglaterra, además, el presidente de la Junta de Comercio e Industrias—lo que nosotros llamamos ministro de Agricultura—; el primer lord del Almirantazgo—que es el título oficial que lleva el



ministro de Marina—; el canciller del *exchequer*—que es prácticamente el ministro de Hacienda—, y el primer lord de la Tesorería, que debería ser el ministro de Hacienda, es, generalmente, un título que lleva el primer ministro, el jefe del Gabinete.

Insisto en esto, porque hay gente en nuestro país que cree que con decir: «Los ministros argentinos no son tales ministros, sino simples secretarios de Estado», creen haber resuelto la cuestión sobre el carácter constitucional de esos funcionarios. Porque ignoran que este título de ministro lo ha dado la ciencia del Derecho Constitucional, tomándolo del lenguaje corriente, a funcionarios que no lo llevan, que no lo han llevado nunca en el país clásico de los ministros, que es Inglaterra. Creen estos señores que en Estados Unidos no hay ministros porque no se llaman oficialmente así; creen que el señor Elihu Root, que hizo una jira por la América del Sud, con el propósito de trabar relaciones diplomáticas más íntimas entre los Estados Unidos y las demás Repúblicas americanas, no era ministro de Relaciones Exteriores, porque el título oficial que tenía era el de secretario de Estado.

En España, el ministro de Relaciones Exteriores se llama «ministro de Estado»; pero más importancia tiene para la dirección de las Relaciones Exteriores en el mundo, el *secretario* de los Estados Unidos, que el *ministro* español.

El nombre no hace a la cosa, como el hábito no hace al monje, y hay que atenerse, ante todo, a los hechos, a las funciones mismas, para saber de



qué se trata: si se trata de un verdadero ministro o si se trata, simplemente, de un secretario o de un amanuense. Se puede llevar el título de ministro y no serlo, y, en cambio, no tener sino el de secretario y ser más que un ministro. Hasta los mayordomos han solido elevarse a categorías de jefe, como la Historia lo enseña. En Francia, los mayordomos de la Casa Real acabaron por fundar la dinastía de los Carlovingios.

No es razonable resolver estas cuestiones simplemente por los nombres o por las apariencias gramaticales; es menester ir a los hechos y las cosas. Por ejemplo: en Francia y en Inglaterra, los ejecutivos, aun cuando unipersonales en teoría, son colectivos en la práctica, porque funcionan reunidos en Consejo—como se dice en Francia—, o en Gabinete—como dicen en Inglaterra—, y porque es en esa forma que ellos manejan los negocios ejecutivos y aún en gran parte los legislativos.

En las colonias inglesas constituidas autónomamente, es decir: en Australia, en el Canadá, en Sudáfrica y en Nueva Zelanda, la institución del Poder ejecutivo se ha calcado sobre el tipo inglés. Allí también los ministros son realmente los que ejercitan el Gobierno bajo su responsabilidad. En el Canadá, en Australia, en Sudáfrica y en Nueva Zelanda, teóricamente, el Poder ejecutivo está a cargo del rey de Inglaterra, representado por el gobernador general de cada una de estas colonias autónomas; pero, prácticamente, está en manos del Ministerio, de un modo directo, e indirectamente del Parlamento. Porque los ministros en esas colonias, como en la madre patria, suben y



bajan, según la opinión de las Cámaras; no porque así lo disponga la Constitución, sino porque la Corona, que por medio de sus gobernadores tiene el derecho de nombrar y remover libremente los ministros, no lo hace sino de acuerdo con la opinión de su respectivo Parlamento.

Esa es la razón por la cual se ve en Australia al socialismo subir y bajar del Gobierno, sin que el gobernador cambie, y en Sudáfrica tomar el Gobierno al que ha sido vencido por Inglaterra en la guerra de Transvaal, el general Botha. El gobernador general inglés, procediendo de acuerdo con la tradición inglesa, no cree que deba nombrar ministro a nadie que tenga en contra a la opinión del Parlamento, y designa primer ministro al jefe del partido dominante, al general Botha. En esas colonias, que son otras tantas Repúblicas, aunque sin tal título, los Gobiernos son colegiados, vale decir: son los ministros los que prácticamente ejercen el Poder ejecutivo.

No ocurre en Inglaterra, ni en Francia, ni en las colonias inglesas, que el jefe del ejecutivo—rey, presidente o gobernador—se entienda solamente con un ministro para resolver un asunto de interés público; no ocurre, por ejemplo, lo que en la República Argentina, que el presidente se pone de acuerdo con el ministro de la Guerra para mover el ejército, sin que lo sepa el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Hacienda o el del Interior. No; no hay asunto de cierta importancia que no sea conocido por la totalidad de los ministros, porque todos toman así, colectivamente, la responsabilidad de la conducta general.



Se puede explicar que asuntos de poca monta, que no presentan por su insignificancia dificultad alguna, se decidan sin conocimiento de los demás ministros; pero cuando el asunto puede tener transcendencia y motivar un movimiento de opinión pública, una interpelación en el Congreso o determinar en la Prensa comentarios agradables o desagradables, entonces no tiene derecho un ministro, en Inglaterra, ni en Australia, ni en Canadá, ni en Nueva Zelanda, ni en Sudáfrica, ni en Francia, a prescindir de la opinión de sus colegas de Gabinete.

Eso es lo que constituye el carácter colegiado de un Poder ejecutivo. Nuestra Constitución ha dispuesto lo mismo. Su texto está calcado en esos modelos y no sobre el norteamericano. Por eso es que el artículo 86 está redactado en los términos que hemos leído, esto es: «Cada ministro es responsable de los actos que legaliza con su firma y solidariamente de los que acuerda con sus colegas». La Constitución argentina presupone, por consiguiente, que hay un Consejo de ministros; que hay casos en los cuales la solidaridad tiene que ser establecida; que un ministro debe tener en cuenta a sus colegas, y que no puede, por lo tanto, proceder por sí solo, como si fuera un funcionario independiente del resto del Gobierno. Pero en la práctica, nuestros presidentes, según el proverbio latino que dice: «*divide et impera*», tratan de eliminar estos Consejos; de no dejar que los ministros establezcan solidaridad entre sí, y de llamarlos separadamente para despachar los negocios de su respectiva cartera.



Conozco el caso de un distinguidísimo ciudadano, uno de los argentinos de más renombre, de renombre mundial, que siendo ministro de Relaciones Exteriores de un político eminente que ya no existe, se quejó un día a éste de que en el Ministerio de Obras públicas se pretendía resolver un asunto en forma inconveniente para el Gobierno. El presidente, después de escucharle, le dijo:

—¡Si usted no es responsable de eso, puesto que no va a firmar el decreto!

—Pero soy, solidariamente, responsable—arguyó el ministro—; porque el público no va a creer, cuando salga este decreto, que los ministros hemos ignorado lo que se ha estado haciendo en el Ministerio de Obras públicas.

—Bueno, doctor—le contestó el presidente—; pero si el ministro de Obras públicas viniera a entrometerse en los asuntos que usted dirige como ministro de Relaciones Exteriores, ¿no sería inconveniente? Mejor es que cada cual siga con su departamento, manejándolo con independencia.

Este ministro de Relaciones Exteriores esperó la primera oportunidad para renunciar. Ha muerto respetado por todos.

Y las cosas siguen pasando como acabo de decir: no existe la solidaridad del Gabinete, y resulta árbitro el presidente de la suerte de cada uno de los ministros, separadamente considerados y separadamente dominados.

Es que la generalidad de estos funcionarios han sido débiiles de carácter y, por consiguiente, no han podido defender con la energía necesaria su papel constitucional de miembros del Poder ejecutivo.



Las funciones del Poder ejecutivo están mencionadas en la Constitución argentina—como en las otras Constituciones—a nombre del presidente de la nación; así como las funciones ejecutivas de Inglaterra y de Francia lo están a nombre del rey y del presidente, respectivamente, aun cuando en esos países la autoridad ejecutiva no sea en realidad ejercitada por esos dos jefes de Estado.

El Cuerpo de atribuciones puede ser dividido en diversas categorías, que corresponden a las que habitualmente se confieren a los jefes de Estado en los otros países. La primera declaración que la Constitución hace respecto de las atribuciones del presidente, es de ser éste el jefe supremo de la nación; con lo cual simplemente le atribuye una jerarquía honorífica. Pero cuando en seguida dice: «... y tiene a su cargo la administración general del país», le otorga una atribución que no puede hacer efectiva sino mediante la colaboración del ministro correspondiente, cuya firma necesita para cada acto de administración.

La función propiamente ejecutiva es la que tiene por objeto hacer cumplir la ley; y esa función

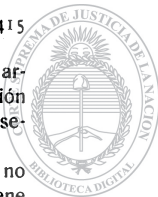


se efectúa, entre nosotros, mediante decretos que firma el presidente de la nación con el ministro del ramo o con varios de ellos, si la resolución ha sido tomada en acuerdo.

Como las leyes no pueden ser cumplidas siempre en la misma forma material con que ellas salen, porque a veces requieren ciertos complementos para que puedan hacerse efectivas, la Constitución ha previsto el caso atribuyendo al presidente, es decir, al Poder ejecutivo, el derecho y la obligación de expedir instrucciones y Reglamentos para la ejecución de las leyes: «... *cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias*».

La facultad de expedir instrucciones y Reglamentos, no está conferida de un modo expreso en la Constitución de los Estados Unidos. En ese país, los Reglamentos los dicta el mismo Congreso, porque las leyes se hacen allí muy concretas y detalladas, y cada punto está previsto de antemano. En la República Argentina salen, por decirlo así, más condensadas y escritas en términos más generales. ¿Por qué? Porque se deja al presidente la facultad de reglamentar, vale decir, de solucionar una cantidad de casos de detalle que no están previstos en el texto de la ley. Naturalmente, la facultad de reglamentar conferida con tan gran extensión al presidente, le da hasta cierto punto el carácter de colaborador del Congreso legislativo.

Además, el Poder ejecutivo puede iniciar proyectos de ley y, durante la discusión de las leyes, los ministros pueden asistir a las Cámaras espontáneamente a tomar parte en las deliberaciones;



por lo tanto, pueden discutir cada uno de los artículos de una ley propuesta, con toda la extensión con que pudiera hacerlo cualquier diputado o senador.

Esta situación del Poder ejecutivo argentino no existe en los Estados Unidos, y solamente tiene analogías en los países europeos e hispanoamericanos, que han adoptado, como nosotros, la institución ministerial. Porque es curioso: los países americanos de habla castellana, una vez que se declararon independientes, se fueron dando sus Constituciones con Poder ejecutivo, asistido de ministros responsables y facultades para concurrir al Parlamento.

Ya he dicho, en otra ocasión, que esta institución está tomada de Inglaterra por intermedio de Francia; porque los hombres que hicieron las revoluciones hispanoamericanas, que no tenían contacto inmediato y directo con las costumbres e instituciones inglesas, estaban, en cambio, en comunicación frecuente con todo lo que era francés; y por intermedio de Francia, tomaron de los ingleses la institución ministerial de que nos ocupamos.

Francia adoptó, inmediatamente de producida la revolución de 1789, la institución de los ministros responsables con derecho de asistir al Parlamento —según puede verse en la Constitución de 1791—. Lo mismo hizo España cuando, en sus famosas Cortes de Cádiz, en 1812, formuló su Constitución, que no pudo hacer funcionar a causa de la vuelta de Fernando VII al Trono español. La República Argentina, como los otros países



hispanoamericanos, tuvieron esta Constitución como modelo, de suerte que la Constitución francesa de 1791 y la española de Cádiz, calcada sobre ella, influyeron para dar al Poder ejecutivo de estos países esta relación de íntimo contacto con el Parlamento, que le permite llevar verbalmente al seno de éste la opinión de sus ministros.

La ventaja que tiene este sistema es grande, dado que el Poder ejecutivo, por su manejo inmediato de los asuntos y por su contacto continuo con los hechos, puede asesorar al Poder legislativo con mucha más exactitud que las Comisiones especiales nombradas por la Cámara para recoger informes.

En todas las naciones civilizadas, las opiniones o informes de los ministros, sea que se presenten verbalmente en las Cámaras, sea que se dirijan por escrito, son recibidas con atención. Muchas de las leyes que se dictan sin previo informe de los ministros y sin que éstos concurren a los debates, resultan deficientes, porque no se han tenido en cuenta datos prácticos que hubieran podido suministrar estos funcionarios. Con la presencia de ellos en los recintos parlamentarios, las leyes pueden salir más perfectas, evitándose disposiciones que, cuando llega el momento de ser ejecutadas, resultan inconvenientes.

Entre nosotros, esta facultad del Poder ejecutivo de colaborar por medio de los ministros en la legislación, no ha sido aceptada con la amplitud con que hubiera sido de desear; y, evidentemente, se ejerce con más restricciones que en Francia, Inglaterra y Bélgica.



En Inglaterra, casi no hay medida de cierta importancia que no sea presentada por algún ministro, a título de diputado o de miembro de la Cámara de los Lores, y que no se discuta en amplio debate por los ministros. Lo mismo ocurre en Francia y en las otras naciones que acabo de citar. Pero entre nosotros, los ministros acostumbran a ir muy de tarde en tarde a las Cámaras. Procuran esquivar muchas cuestiones y dejar que las Cámaras se expidan solas sobre asuntos en que el Poder ejecutivo es necesario colaborador, ya que tendrá que ser el ejecutor en su oportunidad.

Este sistema ha de desaparecer cuando aumenten las fuerzas de la opinión pública, y sean las Cámaras realmente reflejos del país, y arrastren al Poder ejecutivo y a sus ministros en esta misma corriente, obligándoles, por lo tanto, a tener opinión sobre todas las cosas que afectan al interés general.

En un proyecto de carácter financiero, en una ley sobre impuestos o protección de industrias, no es posible que el Poder ejecutivo, mejor dicho, que el ministro de Hacienda o de Agricultura, en su caso, no tengan opinión. Esto solamente pasa en la República Argentina y en algunos otros países retardados en su desarrollo institucional; pero no puede ocurrir en Inglaterra ni en Francia, países donde los ministros están obligados a tener y a exponer ideas propias sobre cada medida de carácter general que se presente en el Parlamento, como condición indispensable para conservar el Ministerio.

Además de esta colaboración legislativa, el Po-

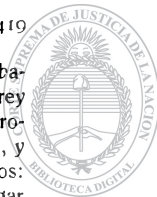


der ejecutivo tiene otra función muy importante: la de aprobar o desaprobar las leyes, una vez que ellas han sido votadas por ambas Cámaras. Si las aprueba, las promulga.

Esta aprobación de la ley por el Poder ejecutivo, se llama, en el lenguaje constitucional, «la sanción de la ley». En un régimen monárquico, el rey *sanciona* cuando da su consentimiento para que la ley se cumpla.

Originariamente, en Inglaterra el rey podía no sancionar o no aprobar la ley; y, en este caso, ésta no se cumplía. Esto es lo que el Derecho Constitucional llama el «veto». Tomaron la palabra en las instituciones romanas, de aquella facultad que las leyes acordaban a los tribunos de poder impedir la orden emanada de otras autoridades, con la simple expresión «veto», que en latín quiere decir «yo prohibo». Pero los reyes ingleses, que conservan todavía en teoría esa facultad, hace mucho más de un siglo que no la han puesto en práctica. Desde el siglo XVIII no se vetan leyes en Inglaterra. Ha pasado todo el siglo XIX y todos los años que van transcurridos del presente, sin que se haya vetado jamás una ley. Por consiguiente, se trata de una facultad que ha caído en desuso y que probablemente no se volverá a ejercitar más en Inglaterra.

Sin embargo, como la facultad existía en teoría, los Estados Unidos, que hicieron su Constitución en 1787, la agregaron a las atribuciones del presidente, pero con ciertas limitaciones. Toda ley, para tener vigor en los Estados Unidos, tiene que llevar la firma del presidente y debe ser promulgada por él dentro de un plazo de diez días, pasado



el cual, si la ley no es devuelta, se reputa aprobada. En Inglaterra no hay esa limitación. El rey dispone de todo el período de sesiones para promulgar las leyes sancionadas por el Parlamento, y lo hace usando la fórmula de los reyes normandos: «*Le roi le veult*», y cuando no quiere promulgar alguna—lo que no ha ocurrido desde 1707—, usa la frase: «*Le roi s'avisera*».

No sólo la fórmula de la promulgación de las leyes en Inglaterra es en francés normando, sino también el pase de los proyectos de ley de una Cámara a la otra: «*Soi ballé aux communes*», quiere decir: pase de la Cámara de los Lores a la de los Comunes; y si es de la Cámara de los Comunes a la de los Lores: «*Soi ballé aux seigneurs*». Las tradiciones inglesas son así conservadas por siglos y siglos, lo que da un gran sello de moderación a todos los actos de gobierno.

Otra limitación pusieron los norteamericanos a la facultad de vetar las leyes, y es la de que si, dentro de los diez días, el presidente devuelve la ley sin promulgarla, el Congreso puede insistir con dos tercios de votos de ambas Cámaras, en cuyo caso, la ley se promulga no obstante la opinión contraria del Poder ejecutivo.

La República Argentina adoptó esta forma norteamericana de veto suspensivo. Es así, que el presidente, con la firma de un ministro, responsable del acto, por consiguiente, puede devolver a la Cámara de su origen cualquier proyecto de ley sin sanción. Pero la Cámara iniciadora tiene que pronunciarse por sí o por no, en favor o en contra, del proyecto de ley. Si tiene dos tercios de votos



a su favor, pasa a la Cámara revisora, y si en ésta hay también dos tercios en favor del proyecto, se comunica al Poder ejecutivo y éste ya no puede vetarlo.

Claro que es muy fácil para un Poder ejecutivo contar, por lo menos, con un tercio de votos en una Cámara y obstaculizar cualquier legislación. Porque aunque hubiera unanimidad en la Cámara de Diputados para un proyecto, con sólo que el Poder ejecutivo dispusiera en el Senado de once de los treinta miembros, podría impedir que el proyecto se convirtiera en ley, pues los diez y nueve votos restantes no alcanzaría a hacer los tercios.

La facultad de estorbar la sanción de las leyes mediante el veto es, pues, enorme entre nosotros. No ha ocurrido, sin embargo, sino muy raras veces, que el Poder ejecutivo haya vetado leyes, y casi siempre han sido leyes que no tenían mayor influencia sobre la opinión. Algunas veces el Poder ejecutivo ha vetado y el Congreso ha insistido por dos tercios de votos en ambas Cámaras. Por ejemplo: el Poder ejecutivo vetó en 1880 una ley declarando caduca la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, por rebelde. En realidad, no hacía otra cosa que salvar su opinión sobre ese asunto. Las Cámaras tuvieron dos tercios de votos, insistieron, y el Poder ejecutivo procedió inmediatamente a intervenir en la provincia. Ese veto tuvo un gran alcance.

Los vetos que han sido más eficaces políticamente, los empleó Sarmiento contra dos leyes que establecían la capital de la República fuera de la ciudad de Buenos Aires: una la establecía en el



Rosario y la otra en Villa María de Córdoba. Esos vetos fueron oportunos y eficaces, porque no hubo en el Congreso los dos tercios de votos necesarios para insistir y porque permitieron que el año 1880 se dictara la ley definitiva de capital, estableciéndola en Buenos Aires.

El presidente de la nación *«es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la nación»* (artículo 86, inciso 15). En virtud de esta atribución constitucional, el presidente puede salir de la Casa de Gobierno y ponerse al frente de las tropas. Esto no lo han hecho sino dos presidentes argentinos: el general Urquiza, primero, y el general Mitre, después. Los otros no se han puesto al frente de las tropas, ni siquiera el general Roca, que era militar.

Sarmiento introdujo entre nosotros la costumbre de ejercer esta facultad de la comandancia en jefe, disponiendo la marcha de los ejércitos en tal o cual sentido, por medio del envío de telegramas con instrucciones. Era una novedad entonces en la República Argentina este medio de comunicación. A estas instrucciones él les daba mucha importancia estratégica. No me incumbe discutir el punto, porque soy lego en la materia; lo que sí conviene que diga es, que como hay otra disposición constitucional que atribuye al presidente el derecho de conferir por sí solo los grados militares en el campo de batalla, Sarmiento la puso en práctica.

Tal atribución pudo ser ejercitada por los generales Mitre y Urquiza, ascendiendo a determinados jefes en el momento de la batalla; pero Sar-



miento, que no se encontraba presente en los combates, en la batalla efectiva, consideró que estaba presente en ella desde la Casa de Gobierno, y entonces ejercitó la mencionada facultad, en las siguientes circunstancias:

Como el general López Jordán se hubiera alzado en Entre Ríos, mandó al coronel Baibiene, gobernador de Corrientes, al mando de fuerzas nacionales, con el encargo de batirlo. López Jordán fué derrotado con la eficaz ayuda de un jefe de batallón, Julio A. Roca, y el presidente hizo entonces un telegrama confiriendo, sobre el campo de batalla, el grado de coronel al comandante Roca. Desde entonces se ha entendido que esta disposición de la Constitución, que autoriza al Poder ejecutivo a conferir grados por sí solo en el campo de batalla, sin recurrir al acuerdo del Senado—pues sin esta circunstancia lo necesita—, se puede ejercer haciendo el nombramiento instantáneamente después de la batalla, desde la Casa de Gobierno. Y fué lo que el presidente Avellaneda, que era menos militar todavía que Sarmiento, hizo en la batalla de Santa Rosa.

El coronel Roca ganó contra el general Arredondo esta batalla, en 1874, durante la revolución que se había realizado para evitar la asunción del mando por Avellaneda y luego procurar derribarle. Entonces, el presidente hizo también un telegrama, y ascendió a general de brigada sobre el campo de batalla al coronel Roca.

Estos ascensos, naturalmente, han debido ser redactados en decretos y llevar la firma del ministro de la Guerra, porque de otro modo no hubieran



tenido valor constitucional, sino cuando mucho el valor de una comunicación del acto ejecutivo ya realizado.

Otra cláusula del mismo artículo que estamos comentando, atribuye al presidente la facultad de disponer de las fuerzas militares y distribuirlas según las necesidades de la nación. Pero como otra disposición faculta al Congreso para fijar las fuerzas de mar y de tierra en todo tiempo, sea de paz o de guerra, y formar reglamentos para el Gobierno de dichos ejércitos, claro es, que el presidente se encuentra limitado en el ejercicio de su cargo de comandante en jefe por el Congreso y por la ley, aunque él mismo contribuya a discutirla y a sancionarla.

Puede el presidente, según otra disposición de este artículo, celebrar Tratados con naciones extranjeras. Si uno leyera tan sólo la disposición que le confiere al Poder ejecutivo la firma de los Tratados, creería que en la República Argentina, sucede lo que en los países monárquicos, que el rey celebra éstos sin necesidad de pedir la aprobación al Parlamento, por lo menos en teoría. Entre nosotros hay una disposición del artículo relativo a las facultades del Congreso, estableciendo que éste aprueba o desaprueba los Tratados celebrados por el Poder ejecutivo. Y llamo la atención sobre la necesidad que tenemos de leer la Constitución íntegra y no atenernos a una sola frase escrita; pues se corre el riesgo, cuando no se procede en esta forma, de dar a una frase un sentido más absoluto que el que realmente le corresponde.

La forma empleada por el inciso 14 del artícu-



lo 86, relativo al Poder ejecutivo, es la siguiente: *Concluye y firma los Tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules. Nada más: concluye y firma Tratados.* Es exactamente lo mismo que se dice del rey de Inglaterra; pero éste no necesita consultar al Parlamento para retificar estos Tratados, mientras que el artículo relativo a la facultad del Congreso argentino dice: *Aprobar o desechar los Tratados concluidos con las demás naciones, y los concordatos con la silla, etcétera...* (inciso 19 del artículo 67).

La declaración de guerra está conferida, con autorización y aprobación del Congreso, en el artículo 86, inciso 18, al presidente. En las naciones monárquicas, empezando por Inglaterra, esa declaración de guerra no necesita hacerse con aprobación del Parlamento; se hace como parte del manejo de las Relaciones Exteriores que están conferidas sin limitaciones al Poder ejecutivo. Pero como es tan transcendental esa medida, aún cuando la Constitución inglesa no dice que es necesario pedir la autorización al Parlamento, el Poder ejecutivo busca la forma de consultarlo. En primer lugar, él sabe que necesita autorización legislativa para aumentar el ejército o para obtener más recursos que los ordinarios, y entonces sería imprudente que un Gobierno se lanzase a la guerra, sobre todo si ésta es de alguna importancia, no teniendo el consentimiento del Parlamento, aún



cuando la Constitución no lo requiera. Y es, precisamente, lo que se vió en 1914, cuando el ministro de Relaciones Exteriores de Inglaterra acudió a la Cámara de los Comunes a hacer la exposición de la situación europea y a manifestar que en la opinión del Gobierno no quedaba otro recurso que ir a la guerra, para defender los intereses del país y hacer cumplir los Tratados que garanten la neutralidad de Bélgica. La Cámara dió inmediatamente un voto de aprobación a las palabras del ministro, con lo cual quedaba obtenido lo que la Constitución argentina exige, cuando en el artículo 86, inciso 18, dice: *«Declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias, con autorización y aprobación del Congreso.»*

Hay casos en los cuales puede encontrarse en guerra un Estado a pesar suyo. Si una nación vecina, por ejemplo, sin previa declaración de guerra, se introdujese en nuestro territorio con fuerzas militares, el Poder ejecutivo, sin esperar la opinión del Poder legislativo, despacharía las fuerzas necesarias para repeler la invasión, pero inmediatamente tendría que dar cuenta al Congreso, para obtener la autorización necesaria a fin de continuar las hostilidades.

El Poder ejecutivo tiene la facultad de nombrar los empleados de la administración, y es esta una atribución que, con más o menos limitaciones, se encuentra confiada en todas partes a ese departamento del Gobierno.

La Constitución de los Estados Unidos es la que contiene a este respecto mayor número de limita-



ciones, y la de Francia, entre las Constituciones republicanas, la que tiene menos.

En Francia, el presidente nombra -- en teoría, se entiende --, todos los funcionarios civiles y militares de la República (y aquélla es una República unitaria), sin acuerdo de ninguna otra autoridad; mientras que, en los Estados Unidos, la regla es que el presidente de la República nombra con acuerdo del Senado todos los funcionarios federales, salvo los inferiores. Estos últimos deben ser nombrados con arreglo a la ley, que puede confiar el nombramiento al mismo presidente, a los ministros o jefes de departamento o a los Tribunales. En la práctica, la mayoría de los empleos en los Estados Unidos se proveen con acuerdo del Senado, desde los de ministros hasta los que tienen un sueldo mediano. En cuanto a los empleos judiciales, se proveen generalmente por los Tribunales de que dependen, porque la ley lo establece así, de acuerdo con la disposición constitucional. Los empleos poco remunerados están casi siempre confiados al nombramiento del jefe del respectivo departamento.

En la República Argentina la cláusula constitucional, que es el inciso 10 del artículo 86, dice: *«Nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve los ministros del despacho, los oficiales de sus Secretarías, los agentes consulares y demás empleados de la administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución»*.

A esta cláusula hay que agregar la del inciso 16,



del mismo artículo: «*Provee los empleos militares de la nación; con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores del Ejército y Armada; y por sí solo, en el campo de batalla*». Estos «*oficiales superiores*», se ha entendido siempre que son los coroneles y los generales.

A estar al texto literal de estas cláusulas, todo empleado de la administración debería depender—cuando no se trata de jefes superiores del ejército, de ministros plenipotenciarios o de encargados de negocios—de la libre elección del presidente, sin intervención ninguna de otras autoridades; pero distintas leyes han creado empleos estableciendo que los funcionarios correspondientes sean designados por el Poder ejecutivo con acuerdo del Senado. Así, por ejemplo: los gobernadores de los territorios nacionales, los directores del Banco de la nación y del Hipotecario, el intendente municipal de Buenos Aires, son nombrados por el Poder ejecutivo con acuerdo del Senado, y en la misma forma se afecta el nombramiento de otros funcionarios creados por la ley.

La tendencia en los últimos años ha sido dar intervención al Senado nacional en la elección de todos los funcionarios de mayor responsabilidad, sobre todo cuando esa responsabilidad es financiera o hasta cierto punto de orden político, como la de los gobernadores de territorios nacionales y la del intendente de la capital.

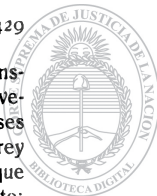
Se ha discutido un poco a este respecto. Los presidentes han pretendido la facultad exclusiva de hacer los nombramientos; pero el Congreso ha



insistido, entendiendo que si él, con arreglo a un artículo expreso de la Constitución que le faculta a ello, ha podido crear empleos y establecer las atribuciones de los mismos dentro de las condiciones que considere convenientes, una de éstas puede ser el acuerdo del Senado. Esta interpretación práctica de la Constitución, que se aleja un poco del texto, es la que ha prevalecido; y no hay síntoma ninguno que induzca a pensar que va a restringirse; por el contrario, todo parece tender a darle cada vez más ingerencia al Congreso en los nombramientos de los funcionarios públicos importantes.

En Estados Unidos los ministros son nombrados por el presidente con acuerdo del Senado, porque la Constitución lo requiere así; y la práctica es que este Cuerpo no niegue nunca un pedido de tal naturaleza. De hecho, el presidente nombra los secretarios de Estado como le parece mejor. Es claro que si presentara al Senado un candidato que fuera notoriamente malo, no le prestarían el acuerdo; así es, que el presidente usa con mucha discreción de esta facultad, presentando siempre candidatos que están libres de objeciones serias; y como se ha reconocido en los Estados Unidos que el presidente debe nombrar ministros a los miembros de su propio partido o personas imparciales, no ha habido inconveniente en prestarle el acuerdo, aún en ciertos casos en que el Senado tenía una mayoría política contraria.

Entre nosotros, el primer magistrado nombra libremente los ministros, y esto ocurre también en



Inglaterra y en Francia. Sin embargo, la circunstancia de que oficialmente no tenga que intervenir ninguna Cámara en estos dos últimos países a objeto de prestar acuerdo al presidente o al rey para nombrar a sus ministros, no quiere decir que éstos estén libres de la ingerencia del Parlamento; por el contrario, un presidente no se permite jamás, en Francia, nombrar ministros que no estén de acuerdo con la Cámara, y mucho menos en Inglaterra.

Esto demuestra, una vez más, que las Cámaras llamadas por la Constitución a intervenir en los nombramientos y en otros actos públicos, tienen o no acción práctica y efectiva, según sean las costumbres políticas de los respectivos países. Si al Senado de los Estados Unidos, que estorba muchas veces al presidente cuando se trata de celebrar Convenios internacionales para los cuales éste necesita de su acuerdo, se le hubiera ocurrido molestarle cuando se trata de nombrar ministros, otra habría sido la evolución de las instituciones norteamericanas. Pero, en virtud de costumbres constitucionales, este Cuerpo legislativo ha asentido siempre a las designaciones hechas por el presidente. Solamente durante el período agitado de la guerra civil—1861 a 1865—y en los años inmediatamente siguientes, se nota en los Estados Unidos el deseo de forzar al presidente a mantener un determinado ministro, privándole de su facultad de removerlo a voluntad. Era este un modo indirecto de intervenir en la formación del Gabinete.

Con este espíritu, se dictó en 1867 una ley dis-



poniendo, que siempre que el presidente quisiera remover funcionarios para cuyo nombramiento había necesitado el concurso del Senado, debería también solicitar acuerdo para su remoción. Y uno de los cargos graves que se hizo al presidente Johnson fué el de no ajustarse a esa ley en la remoción del ministro Stanton. Por fin se ha derogado esa disposición, y actualmente el presidente norteamericano, tiene la libre facultad de remoción como el jefe del ejecutivo argentino.

Por los nombramientos de funcionarios públicos y por las remociones consiguientes, es como se lleva a la práctica la ejecución de las leyes. El presidente no puede desempeñar él personalmente todas las funciones del Gobierno, los ministros tampoco, y tienen que valerse de funcionarios. El presidente se hace ayudar en el desempeño de su misión, por ocho colaboradores, llamados ministros, que saben o deben saber la materia que a cada uno de ellos se les encarga, especialmente, porque aquél no puede hacerlo todo: no puede ser a un tiempo militar, diplomático, financiero y educador, ni puede saber todo lo que es necesario para desempeñar cada uno de los Ministerios. Y, así como el presidente necesita la colaboración de ocho ciudadanos que se encarguen del despacho de los negocios de la nación, éstos precisan a su vez descansar sobre funcionarios que sepan las especialidades que a ellos se les escapan; y estos funcionarios, que a su vez son jefes de repartición, tienen también necesidad de valerse de otros para los detalles de la administración: secretarios, oficiales, auxiliares, escribientes, etc. Es que la administración es una



máquina complicadísima, que no puede ser manejada sino mediante esfuerzos combinados de muchas personas.

Cuando se hace el nombramiento de una persona inepta para un determinado cargo, se paraliza la administración en esa rama o se le perturba; cuando, por el contrario, se hace el nombramiento de una persona competente, la función que a ésta se encomienda, se realiza con facilidad y con ventaja para el interés público.

Nombrar un jefe de repartición habilísimo, y ponerle auxiliares ineptos o ignorantes, es inutilizarlo. Y algunas veces ciertos ministros poco escrupulosos, usando de la facultad de nombrar que tiene el Poder ejecutivo, han colocado al lado de funcionarios que deseaban hostilizar, empleados subalternos encargados de perturbarlos en el desempeño de sus funciones.

Hay otros casos, en los cuales, así como el presidente confía en que el ministro proponga los mejores funcionarios, el ministro descansa en los jefes de repartición, en los directores generales, para que éstos, a su vez, propongan los mejores auxiliares. Este sería el ideal que por desgracia no se realiza siempre.

La facultad del Poder ejecutivo para nombrar y remover los funcionarios, está limitada por las necesidades de la buena administración; de tal manera, que no es absoluta. Yo considero que ningún buen ciudadano aceptaría un cargo de jefe de oficina, a condición de que le pongan auxiliares malos o ineptos; tendría que dimitir—si fuera un hombre correcto—, si empezaran a nombrarle emplea-



dos con los cuales él no puede trabajar, porque no sirven desde el punto de vista de la competencia intelectual, o porque son inhábiles del punto de vista de la seriedad moral. El funcionario digno, necesita auxiliares dignos también.

En los Estados Unidos, ha prevalecido, durante largo tiempo, una doctrina, que tendía a desmoronar la administración, y era la de que los presidentes tenían el derecho de destituir a todos los funcionarios, para reemplazarlos por sus partidarios. Este era el sistema llamado de los «despojos», que tuvo su apogeo a mediados del siglo xix. Pero el progreso de la cultura y la necesidad de atender mejor la administración que en todos los países contemporáneos se hace cada vez más complicada, porque van surgiendo necesidades nuevas que no se han previsto, han hecho que se vaya abandonando ese sistema, y que los empleados de los Estados Unidos permanezcan en sus cargos, aún cuando cambie el partido político que gobierna. Ya no es una regla que los despojos pertenezcan al vencedor.

En la República Argentina, felizmente no asumieron jamás los presidentes semejante grado de intolerancia política. Ha habido, sí, la tendencia a modificar el personal existente y sustituirlo con partidarios, pero esa tendencia ha sido contemporizadora, ha esperado que se produjeran las vacantes y no ha producido destituciones en masa, como en los Estados Unidos, para dar cabida a los triunfadores.

En Inglaterra y en Francia la administración es muy sólida y eficaz, porque el empleado francés,



como el inglés, es permanente y conoce la función que desempeña. La experiencia, forzosamente, aumenta la competencia de los empleados. Y si bien es cierto que los ministros en Inglaterra y en Francia se renuevan cuando cambia el partido político que va al Gobierno, ellos no tocan a los funcionarios permanentes: cuando mucho, se cambian algunos subsecretarios.

En Inglaterra hay dos clases de subsecretarios: los llamados subsecretarios parlamentarios, que son miembros de la Cámara de los Comunes o de la de los Lores—y que tienen por consiguiente el derecho de hablar en sus respectivos Cuerpos legislativos sobre los asuntos de sus Ministerios—, y los simples subsecretarios permanentes, que no son parlamentarios. A éstos no se los toca nunca: están siempre al frente de su departamento; y son los que en realidad manejan el despacho, porque tienen la colaboración de empleados avezados y el conocimiento profundo de todos los asuntos. Un ministro, en efecto, que no sabe nada de lo que ocurre en su departamento, al cual llega por vez primera, tiene forzosamente que fiarse del personal permanente que está desempeñando una función técnica, cualquiera que sea el partido político que esté en el Gobierno.

Generalmente, hay en Inglaterra un subsecretario parlamentario para la Cámara de los Comunes, cuando el ministro de quien depende es miembro de la Cámara de los Lores, y viceversa, cuando el ministro es miembro de la Cámara de los Lores, el subsecretario parlamentario es miembro de la Cámara de los Comunes. La razón es ésta: los



ministros no tienen entrada libre en las Cámaras, no asisten sino a la rama legislativa de que forman parte.

Entre nosotros no sucede así, porque los ministros tienen libre entrada en las dos Cámaras. ¡Lástima es que tienen miedo de entrar en ellas! En Francia, tienen idénticas facultades para asistir a ambas Cámaras y por eso no necesitan subsecretarios parlamentarios.

La función de los subsecretarios permanentes en Inglaterra es sumamente importante. Ellos suelen tomar por sí solos decisiones sobre asuntos que los ministros no han estudiado todavía o no conocen. Proceden en virtud de que la orientación general de las cuestiones se ha adoptado de acuerdo con el ministro, y de que éste deja al subsecretario la aplicación de sus instrucciones generales a los casos particulares. Así, que muchas veces, cuando un ministro plenipotenciario en el Exterior solicita una instrucción, se la transmite simplemente el subsecretario, sin esperar la respuesta del ministro, porque está tan empapado en el asunto, que no necesita la previa consulta con su superior para desenvolverse.

Los ministros ingleses están constantemente en las Cámaras, discutiendo y opinando. Es una tarea enorme, abrumadora, la que tienen; ocupados generalmente de la mañana a la noche, en conferencias con los funcionarios, políticos y diplomáticos, debiendo después asistir a las reuniones de las Cámaras (que sesionan allí diariamente, muchas veces desde las dos de la tarde hasta las tres o cuatro de la mañana), teniendo que enterarse de



una correspondencia muy abundante para poder contestar inmediatamente, y sin tomarse el tiempo que nos tomamos nosotros para cualquier asunto.

Se comprende, entonces, que es materialmente imposible que el ministro se ocupe de los detalles de la administración. La necesidad del funcionario permanente está, pues, fuera de cuestión.

Entre nosotros comienza a pasar algo semejante. Hay en algunos Ministerios plétora de trabajo, de manera que el jefe del departamento, forzosamente debe confiar en esos colaboradores, que comúnmente se llaman directores generales. Así, por ejemplo: el ministro de Obras públicas, no obstante que suele ser técnico, tiene imprescindiblemente que valerse de funcionarios auxiliares —como el director general de Obras hidráulicas, de arquitectura, de ferrocarriles, etc., etc.—, pues él solo no puede desempeñar ni saberlo todo. A su vez el director general de Obras hidráulicas no puede estar en todos los canales, ni en todas partes de la República donde se tienen que hacer obras. Y hay para este objeto funcionarios encargados de la inspección de cada día, y al fin de cada semana o de cada mes tiene que hacerse de un modo más general esta tarea. Se ve, pues, obligado ese funcionario a depositar su confianza sobre otros que sean competentes. Y cosa parecida ocurre a los demás directores generales.

Surge de lo antedicho la necesidad de que se tenga en cuenta, para hacer los nombramientos, la opinión de los jefes a cuyas órdenes tienen que trabajar los empleados. Cuando los nombramien-



tos se hacen con criterio político y no con criterio administrativo, se prescinde de la consulta de los jefes de oficina para atender las recomendaciones de los senadores, diputados, gobernadores de provincia, ministros, jefes de partido, caudillos electorales, etc. Esas recomendaciones resultan generalmente malas, porque el aspirante del cargo público en nuestro país, no suele preocuparse de su propia competencia para desempeñarlo; por regla general no persigue otro objetivo que el sueldo, y, entonces, el gobernador, el ministro provincial, el jefe de partido o el caudillo que necesita hacerse de elementos, no tiene mayor empacho en recomendar al presidente o a los ministros nacionales candidatos absolutamente ineptos.

De aquí que la función de nombrar empleados sea difícil en nuestro país, cuando el Poder ejecutivo desea desempeñarla bien; porque le estorban las recomendaciones de infinidad de personas que no se preocupan de la competencia de sus recomendados, siendo de advertir que muchos de ellos se resienten con el presidente o con los ministros si no son satisfechos en sus pretensiones. Debido a esto es que muchos ministros se alarman cuando ven entrar en sus despachos a ciertos legisladores conocidos por su afición a recomendar. Y se comprende que estos afentados contra el orden administrativo perturben grandemente la gestión de los ministros, sobre todo cuando éstos son un poco débiles y no se atreven a afrontar el resentimiento o la mala voluntad de los legisladores influyentes.

Hubo en Inglaterra una época, especialmente durante el Ministerio de Walpole—hace ya de esto



dos siglos—, en que la facultad de nombrar se ejercía para corromper la Cámara de los Comunes, comprando votos y conciencias. Hay que huir de ese modelo anticuado e inmoral.

El presidente de la nación *«puede pedir (dice el inciso 2.º del artículo 86) a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducta a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos son obligados a darlos»*. Esta disposición—de la que ya hemos hablado—se vincula con la del nombramiento y remoción.

Cuando este inciso habla de jefe de todas las ramas y departamentos de la administración, ha querido decir ministros, para que el presidente no pudiera entenderse con los empleados y tuviera que hacerlo únicamente con estos funcionarios responsables. En Estados Unidos, de donde se ha tomado la cláusula, la Constitución habla también de jefe de departamento, pero es que allí ese es el título que se da a los ministros, denominados igualmente secretarios.

Entre nosotros, a menudo los presidentes han saltado sobre los ministros, llamando a los subsecretarios, para que les den informes; más todavía: algunos pasando, por ejemplo, sobre el ministro y sobre el subsecretario de Obras públicas, han llamado al director de ferrocarriles o de irrigación; dándose también el caso de haber llamado directamente a los secretarios de estas reparticiones. Esta práctica es contraria a todo buen régimen administrativo y repugnante a la letra y espíritu de la Constitución argentina.

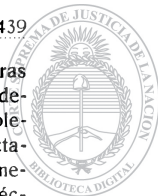


La remoción de los empleados es facultad anexa a la del nombramiento. No debe ejercitarse—dadas las ideas predominantes en el Derecho Administrativo contemporáneo—sino cuando el funcionario de que se trata se haya conducido mal o cuando no sirva para el cargo, porque no lo entienda o porque lo entienda demasiado, es decir, porque lo utilice en provecho propio en vez de utilizarlo en provecho público. Pero no hay reglas definidas, respecto de estas remociones, en el Derecho argentino. La tendencia actual es a hacer permanente el empleo y a no remover sino por causas justificadas y mediante alguna comprobación—especie de rápido proceso o información—, que establezca que, efectivamente, hay, motivos razonables para ello.

En los Estados Unidos se ha hecho un gran movimiento para obtener leyes reglamentarias del «servicio civil», en que se establezcan formalidades para la designación y separación de los empleados. Entre nosotros, no hay todavía a ese respecto sino simples ideas o tentativas fugaces.

Mientras no vengan leyes que garantan al funcionario la permanencia en su puesto durante su buena conducta, la mayor parte de los empleados se encontrarán en la situación lamentable en que se hallan hoy: de tener que acceder a peticiones de toda índole o a recomendaciones de los que tienen la facultad de removerlos. Y ocurre en muchos casos, que personas técnicas informan lo contrario de lo que les consta, sencillamente por quedar bien con el jefe superior.

He conocido, hace muchos años de esto—sien-



do yo asesor letrado del departamento de Obras públicas de la nación—, ingenieros capaces de decir blanco, después de haber dicho negro, simplemente porque creían que de ese cambio de dictamen dependía su continuación en el cargo. Es menester evitar eso. Si se pasa a un funcionario técnico un proyecto de ferrocarril para que dictamine sobre su conveniencia, o un plano de puente para que informe, es menester garantizarle su completa independencia para que haga funcionar únicamente sus conocimientos, informando la verdad; pero si además de los conocimientos científicos, tiene que hacer funcionar sus intereses, informará mal o parcialmente. Y dirá que tal propuesta es excelente cuando es inconveniente, o que tal puente podrá hacerse con veinte mil pesos cuando no se podrá hacer ni con cien mil, al solo objeto de que la obra se emprenda, porque así lo quiere el jefe, el ministro o el presidente.

Entre las atribuciones del Poder ejecutivo, se encuentra la de abrir las sesiones parlamentarias, «... *reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado*—cosa que no ocurre nunca, porque se reúnen en la Cámara de Diputados, que es más grande y tiene, por lo tanto, capacidad suficiente—, *dando cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes*». (Artículo 86, inciso 11.)

Otra facultad conferida al jefe del ejecutivo es la de prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso o la de convocarlo a sesiones extraordinarias,



cuando «*un grave interés de orden o de progreso lo requiera*».

Estas disposiciones dan al presidente una influencia sobre el funcionamiento del Parlamento, que no tiene el presidente de los Estados Unidos, y sí los monarcas constitucionales. Y es éste uno de los puntos que demuestran que la Constitución argentina ha calcado la organización del Poder ejecutivo y sus relaciones con los otros Poderes, en modelos europeos y no en el norteamericano.

No obstante que otra disposición constitucional establece que el Congreso se reúne desde el 1.º de mayo hasta el 30 de septiembre, como el presidente es el que hace la apertura de las sesiones, el Congreso no acostumbra a reunirse mientras el Poder ejecutivo no lo determine. Y ha ocurrido ya el caso de que, habiendo *quorum* en ambas Cámaras para poder abrirse las sesiones en esa fecha o en la primera semana del mes de mayo, por lo menos, el presidente no lo ha hecho por cualquier razón insignificante, entre otras, la de no tener listo el Mensaje de apertura.

Esta subordinación del Congreso al presidente de la República en las funciones legislativas, no es característica de la Constitución norteamericana, sino de las Constituciones monárquicas europeas. El rey abre el Parlamento y lo cierra el día que él considera conveniente.

La costumbre nuestra es que, en el momento de la apertura, el presidente vaya, en persona, a cumplir la segunda parte del inciso 11 del artículo 86, haciendo una reseña general de los trabajos administrativos y del estado que él supone de la nación.



Algunos presidentes prestan más atención que otros al Mensaje; pero hay quienes se limitan a redactar ellos mismos el encabezamiento y el final, porque en estas partes formulan declaraciones de orden político que desean hacer llegar a la opinión, personalmente. El resto del documento lo hacen los ministros en lo concerniente a su respectivo ramo. El presidente pide a cada uno de estos funcionarios la parte del Mensaje correspondiente a su departamento—habiendo algunos jefes del ejecutivo que ni siquiera leen lo que se les remite—; de manera que, a veces, se nota en los Mensajes toda clase de estilos y consideraciones discordantes las unas con las otras.

Siendo muy joven todavía, yo he hecho partes de Mensajes presidenciales, porque fui empleado del Ministerio del Interior, y el titular de esta cartera nos pedía a cada uno de los directores de sección la parte correspondiente a nuestras dependencias; luego remitía ese conjunto a la presidencia, la que, por medio de su secretario, reunía el material preparado por los distintos Ministerios y lo mandaba imprimir.

Conviene conocer todas estas formas prácticas y cómo se cumplen estas obligaciones constitucionales, para no dar mayor importancia que la que realmente tiene a las declaraciones contenidas en el Mensaje presidencial, salvo a aquellas en que se nota que el presidente ha puesto plena conciencia en lo que dice.

No hay la costumbre entre nosotros de que el Mensaje presidencial sea contestado en la Cámara. En Europa, el Mensaje real, el discurso de la



Corona—como se suele decir—, motiva una contestación que se discute. En el Parlamento inglés tiene gran importancia, generalmente, la discusión del Mensaje de la Corona, porque con ese motivo, los distintos partidos allí representados exponen su modo de ver sobre la situación general del país e insinúan futuras actitudes, haciendo a la vez críticas, más o menos fundadas, de la obra política y administrativa del Gobierno. En la República Argentina no hay esa costumbre, que sería, por otra parte, difícil de establecer, porque nuestros Mensajes, por lo general, son enormemente largos y detallados, mientras que los discursos de la Corona son piezas sintéticas en que solamente los asuntos muy culminantes de la política o de la administración se tratan en frases generales. Sobre eso se puede debatir; pero hacer discusión sobre detalles, muchas veces estadísticos, contenidos en los Mensajes presidenciales nuestros, sería sumamente difícil y de mal gusto.

Yo supongo que los Mensajes de los presidentes norteamericanos se hacen del mismo modo que los nuestros, porque son bastante largos, pesados y minuciosos, aunque he notado que en ellos suele haber párrafos en que el presidente habla con cierto énfasis que revela convicción personal.

Se vincula con esta facultad de abrir las sesiones del Congreso, que, como se ve, le da ocasión al presidente para suprimir parte del período constitucional, esta otra que lo autoriza a alargarlo (artículo 86, inciso 12), prorrogando las sesiones ordinarias del Congreso o convocándolo a sesio-



nes extraordinarias, cuando «*un grave interés de orden o de progreso lo requiera*».

Estas palabras «prorrogar las sesiones ordinarias» están empleadas en la Constitución con el significado habitual de los términos castellanos, que es diferente al sentido que estos vocablos tienen en Francia y en Inglaterra, donde la prórroga de las sesiones del Parlamento quiere decir: aplazamiento de ellas.

Prorrogar, en castellano y en el lenguaje jurídico de todos los países de habla española, es *continuar* por más tiempo una cosa que se venía haciendo. Por ejemplo: cuando un juez abre a prueba un pleito por veinte días, generalmente dice entre nosotros: veinte días *prorrogables*. Si al llegar al vencimiento de este plazo los interesados no han podido probar nada y necesitan más tiempo para hacerlo, piden prórroga del término y el juez decreta: «*Prorróguese* el plazo acordado por veinte días más», vale decir: siga corriendo el término. Y durante esa prolongación las partes pueden hacer las mismas cosas que en el término principal o sea el anterior a la prórroga.

Pues bien; en el Congreso argentino, cuando la Constitución dice que el presidente puede prorrogar sus sesiones ordinarias, ha debido entenderse lo mismo que en el orden judicial. Las sesiones deben continuar siendo ordinarias. La importancia de esto es la siguiente: en las sesiones ordinarias la iniciativa de las Cámaras es libre, los diputados y senadores presentan y discuten los proyectos que les parece y el Poder ejecutivo a su vez remite los asuntos que estima conveniente.



Sin embargo, desde la presidencia del general Mitre, se introdujo la costumbre de que cuando el Poder ejecutivo prorrogaba las sesiones ordinarias, éstas dejaban de ser ordinarias y se convertían en sesiones especiales, para tratar asuntos también especiales, es decir, asuntos determinados; de tal manera, que el Congreso se veía disminuido en su capacidad legislativa, porque no podía iniciar sino los asuntos que el ejecutivo quería durante las sesiones ordinarias prorrogadas.

Con este motivo, de vez en cuando ha habido discusiones entre el Poder ejecutivo y las Cámaras del Congreso. Ha ocurrido que algún diputado ha iniciado un proyecto de intervención a una provincia durante las sesiones prorrogadas, y el Poder ejecutivo ha objetado que ese asunto no se podía tramitar porque él no lo había introducido en la prórroga. La Cámara, en algunos casos, ha pasado el asunto a Comisión y lo ha dejado dormir en ella, no tratándolo en la prórroga, de manera que el Poder ejecutivo ha salido, como suele decirse, «con la suya». Otras veces el Congreso ha insistido, y entonces el ejecutivo, para evitar un conflicto, ha incluido ese proyecto en la prórroga, para hacer notar que era por su voluntad que se trataba ese asunto y no por la del Poder legislativo. Ha ido el ejecutivo más allá todavía: en algunas ocasiones ha llegado a sostener que no se puede interpellar a ningún ministro durante la prórroga, lo que importa limitar extraordinariamente el control del Congreso sobre la conducta del Poder ejecutivo. Estos procedimientos se deben, en primer término, a la imperfecta práctica argentina, que resulta de



que no todas las personas que han llegado a ocupar los cargos de diputados y de senadores, en el largo período que lleva vivido nuestro organismo nacional, han tenido nociones de estos asuntos o han conocido los antecedentes parlamentarios de otros países, ateniéndose, simplemente, a informes más o menos interesados o erróneos de personas que pasan por prácticas.

Desde que el Congreso tiene la facultad de reglamentar las funciones de todos los Poderes públicos de la nación, no habría habido inconveniente alguno en que viniera una ley a corregir y aclarar estas cosas, pudiendo así el Congreso restablecer la plenitud de sus derechos durante las sesiones ordinarias posteriores al 30 de septiembre. Esta extraña situación ha concluido en 1925, en que el Poder ejecutivo, siendo ministro del Interior el autor de este libro, restableció el sentido genuino del texto constitucional.

Hay, además, las llamadas «sesiones extraordinarias», para las cuales es—según mi modo de ver—, que la Constitución establece que ellas tendrán por objeto algún *grave interés de orden o de progreso*. En el término *extraordinarias* está claramente dicho que ya no se trata de la función normal del Congreso. Se explica, entonces, el hecho de que el Poder ejecutivo, cuando convoca a estas sesiones, indique cuáles son los asuntos que van a tratarse.

Es corriente, que el Poder ejecutivo, que es el que designa cuáles son los asuntos de que se han de ocupar las Cámaras en las sesiones extraordinarias, retire éstos cuando le parece que ya no



conviene que se traten; porque la Constitución deja a su arbitrio calificar si un asunto ofrece *grave interés de orden o de progreso* a los efectos de la convocatoria.

Todos los presidentes han hecho uso de esta facultad de retirar los asuntos que ellos mismos han indicado como necesarios o convenientes, al convocar a sesiones extraordinarias.

Es, por otra parte, práctica de los presidentes argentinos, dictar un decreto clausurando las sesiones del Congreso. Así como hace la apertura decreta la clausura, aunque no lo dice expresamente la Constitución. En la época de Urquiza, como en la de Derqui, Mitre, Sarmiento y aún en la de Avellaneda, el presidente asistía a una sesión de clausura y en ella leía un Mensaje o discurso. Ya al final de la presidencia del último de los nombrados, el apuro de los diputados y senadores por regresar a sus respectivas provincias, solía impedir el *quorum* para celebrar esa sesión de clausura, y el último Mensaje del presidente Avellaneda, el de 1879, dando por terminadas las sesiones, no se pudo leer porque no había el número de legisladores necesarios, pero se publicó. Es en este Mensaje en el que el presidente Avellaneda anunció que para el año siguiente, 1880, presentaría un proyecto de ley de capital de la República, indicando a la ciudad de Buenos Aires para ese fin, lo que, efectivamente, se cumplió.

El caso más serio que ha habido sobre clausura de las sesiones extraordinarias del Congreso, fué el de 1910. En esa oportunidad, una situación política especial motivó un estado de ánimo que no



había ocurrido hasta entonces a ese respecto, no obstante, que la facultad de que hizo uso el presidente, fué la misma que habían empleado en casos análogos sus antecesores, con la diferencia de que a más del retiro de los asuntos—que equivale a la clausura de las sesiones—, hubo el cierre material de la Casa del Congreso. Esto enardeció en gran parte los ánimos, pues en otras ocasiones no se había hecho la clausura material, dado que el simple retiro de los asuntos bastó para el efecto. Del punto de vista de derecho y de la práctica constitucional argentina, el decreto del 25 de enero de 1910, en su primer artículo, es igual a todos los demás en que los presidentes anteriores han retirado los asuntos y clausurado las sesiones extraordinarias del Congreso.

No nos interesa a nosotros, mayormente, el detalle de la intervención de la Policía para la clausura material de las puertas del edificio legislativo, porque eso corresponde más a la política militante que al Derecho Constitucional. Más importante es notar que en ese acto el presidente decretó por sí solo el presupuesto de gastos para el año, lo que la Constitución no autoriza; pero más tarde sometió ese punto al Congreso, que legalizó la situación.

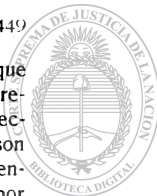
Otra de las facultades del presidente, que interesa estudiar, es la de ser el jefe inmediato y local de la capital de la nación. La ciudad de Buenos Aires ha recibido de la Constitución el derecho de nombrar diputados y senadores al Congreso y electores de presidente, como si fuera una provincia, a diferencia de la capital de los Estados Uni-



dos, la ciudad de Wáshington, que no tiene ninguna de estas prerrogativas.

La capital de la República Argentina ha recibido también de la Constitución el derecho de tener municipalidad. No lo dice de un modo directo la Constitución, pero sí indirectamente al ocuparse de la elección de presidente de la República y disponer que un ejemplar de las actas de los electos se transmita al presidente de la municipalidad (artículo 81). El derecho de tener municipalidad fué, además, reconocido por el Congreso General Constituyente de 1853, que, a más de sancionar la Constitución, dictó dos leyes especiales, una de capital y otra de municipalidad para la misma.

La primera de estas leyes designó para capital la ciudad de Buenos Aires; la segunda, la de municipalidad, hizo la reglamentación del funcionamiento de ésta en la misma ciudad. Y esto se explica: Buenos Aires es el centro económico, intelectual y político del país. No hay ninguna otra ciudad que tenga la influencia que ella ejerce sobre el resto de la nación, no solamente por su gran cantidad de habitantes y de recursos de todo orden—económicos, políticos, morales y materiales—, sino porque, especialmente, en los últimos años, se ha producido una especie de absorción de las provincias argentinas, sobre todo de aquéllas que están más próximas, hasta el extremo de que se pueden constituir Asociaciones o clubs, compuestos de individuos de una sola provincia, que viven en Buenos Aires; dándose el caso, a veces, de que esos Circuitos resultan más importantes que los constituidos en las propias provincias. Las numerosas fa-



milias de cada una de las secciones del país que viven en la ciudad de Buenos Aires mantienen relaciones más o menos frecuentes con sus respectivos parientes o amigos de la región de donde son oriundas, y todo esto hace que la capital sea centro activísimo de influencia nacional. Ha sido por estas causas—que ya antes de 1880 se hacían sentir—que, todos los hombres que han estudiado la organización argentina con imparcialidad, y se han ocupado especialmente de consolidar las autoridades de la nación, han creído que era indispensable que el Gobierno nacional tuviera jurisdicción inmediata sobre esa ciudad. Así lo creyeron los hombres que dirigían el país en la época de la Revolución de la Independencia, así lo creyeron Rivadavia, sus amigos y, más tarde, los constituyentes del 53. Aun cuando no todos los hombres eminentes de Buenos Aires pensaron de idéntica manera a este respecto, en aquella época, se convencieron antes de mucho tiempo, dando lugar a que en 1880 se adoptara esta solución.

Si el Gobierno tiene jurisdicción inmediata sobre la ciudad de Buenos Aires, es evidente que ella debe ser más eficaz de parte del Poder ejecutivo que del legislativo. El Poder ejecutivo tiene medios de acción mucho más adecuados, porque son más directos que los del Poder legislativo o del judicial; así, el presidente de la nación, siendo jefe inmediato y local de la ciudad de Buenos Aires, lo que equivale a decir, gobernador de esta ciudad, mantiene en sus manos un cúmulo de autoridad muy grande y de influencias, que bastan por sí solas para dar al Gobierno de la nación una



gran solidez. Esos medios de acción derivan ante todo de la facultad de intervenir en el funcionamiento de todas las instituciones locales que están en contacto inmediato con las personas y bienes de los habitantes.

El presidente de la República puede disponer a su arbitrio en la capital de la nación de la fuerza pública, no solamente del Ejército, de que es comandante en jefe, sino también de la Policía, autoridad que está en contacto constante con cada uno de los habitantes de la ciudad. Él nombra el jefe de Policía y demás personal de esa repartición. Él designa el intendente municipal— como se llama por la ley vigente el alcalde o jefe ejecutivo de la administración edilicia de la capital—y tiene, por lo tanto, mediante esa designación, la facilidad de actuar indirectamente sobre ininidad de resortes locales. Tiene también la facultad de influir en la capital, mediante la dirección de obras sanitarias, que está presente en todas nuestras casas y que tiene una jurisdicción muy grande, a veces excesiva, por tratarse de asuntos de higiene y de salubridad. Ejerce, asimismo, jurisdicción sobre el departamento de higiene y sobre la dirección de la educación primaria. Estas dos instituciones están en contacto constante con toda la población; de manera que, sea de un modo directo o indirecto, la vida entera de la ciudad de Buenos Aires puede ser afectada por la voluntad del Poder ejecutivo de la nación.

Este enorme poder, conferido a los presidentes, no ha sido ejercitado por ellos, por lo general, en el sentido del mal. Salvo algunos casos de inge-



rencia electoral de los funcionarios— eso ha de hacer capítulo aparte de nuestra explicación— el hecho es, que los servicios locales de que se encarga la administración nacional han sido bien atendidos. Los presidentes y el Congreso se han desprendido de muchas de las facultades y atribuciones que hubieran podido ejercitar, como gobernador y como Legislatura, respectivamente, de la capital, confiriéndosela a la municipalidad o a las otras autoridades a que me acabo de referir. La municipalidad de la capital, por ejemplo, tiene atribuciones que a veces son más propias de una Legislatura que de un Ayuntamiento vecinal, especialmente en lo que se refiere a la creación de impuestos.

Perturbaciones frecuentes en el funcionamiento del régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires, dan ocasión al presidente para ingerirse de cuando en cuando, de un modo más o menos efectivo, en ese régimen.

Cuando la ciudad de Buenos Aires no era capital de la nación sino de la provincia, pasaba lo mismo. En 1880, año en que se federalizó Buenos Aires, el Gobierno de la provincia le entregó al nacional una ciudad con Comisión municipal nombrada por el Poder ejecutivo. El Congreso la dotó de su correspondiente municipalidad. Pero de cuando en cuando se ha vuelto a la Comisión.

La ciudad de Wáshington ha tenido también su municipalidad electiva, pero las perturbaciones que trajo el funcionamiento de la misma llevaron al Congreso en 1875 a suprimirla. Allí, la Constitución no dice nada de municipalidad, de manera



que la supresión se ha podido hacer perfectamente, reemplazándola por una Comisión de tres personas designadas por el presidente con acuerdo del Senado.

La ciudad de Buenos Aires reúne en su seno resortes muy grandes de gobierno y de administración, que pueden ser utilizados con más o menos extensión por el jefe inmediato y local, que es el presidente, pero que ordinariamente son dejados con cierta liberalidad en manos de los mismos vecinos o de distintas autoridades constituidas por estos o designadas por el mismo Gobierno, como, por ejemplo, algunas de las autoridades escolares.

El Consejo nacional de educación no es elegido por los vecinos de la ciudad de Buenos Aires; su nombramiento lo hace el presidente con acuerdo del Senado; no obstante, tiene una autonomía que le permite proceder en muchos casos contra la opinión del presidente y sus ministros. Esta corporación designa a su vez Consejos escolares de distrito, dentro de la misma ciudad de Buenos Aires, compuestos de vecinos, los cuales tienen bastantes atribuciones y ejercitan una parte de lo que originariamente hubiera sido régimen municipal.

Las municipalidades inglesas y norteamericanas, las antiguas municipalidades coloniales españolas, lo que nosotros llamábamos cabildos, se ocupan de todos los asuntos locales, incluso de la Instrucción pública, la higiene y la Policía. La municipalidad de Buenos Aires está, por consiguiente, fraccionada en varias municipalidades menores—diremos así—: una, la municipalidad propiamente dicha, y las otras, la dirección de obras sanitarias,



el Consejo nacional de educación y el departamento de Policía. Si se hubieran concentrado todas estas facultades, la Policía, la Instrucción pública, la salubridad, etc., en las autoridades municipales, la municipalidad de Buenos Aires hubiera tenido un poder enorme, con graves inconvenientes para todos. Esto lo ha visto bien el Gobierno nacional, y ha preferido dividir el ejercicio de estas atribuciones, para conservar así el predominio político necesario en la capital de la nación. Especialmente, no ha querido desprenderse en ningún momento de la Policía.

En las costumbres argentinas la Policía es mucho. No se ocupa tan sólo, ni aún en las ciudades, de cuidar de la vida y de las propiedades de las gentes, sino que hace con frecuencia abuso de su autoridad, para presionar a los habitantes con fines políticos o administrativos. No era posible, entonces, que el Poder ejecutivo nacional abandonase un instrumento de esa importancia en manos subalternas, o que se despojara de la responsabilidad que tiene el presidente de la nación. Si el jefe de Policía de la capital, en lugar de ser nombrado por el presidente de la República, lo fuera por el intendente municipal o por el Concejo deliberante, la irresponsabilidad que resultaría del ejercicio de las funciones policiales en aquella ciudad, sería tan grande, que la población pediría al cabo de poco tiempo un cambio completo de régimen. Esto se ha evitado desde 1880, poniendo la Policía, como digo, en manos del Gobierno nacional, es decir, bajo la dependencia del Ministerio del Interior.



En lo relativo a la Instrucción pública hay dos sistemas: el de encargar el régimen inmediato a autoridades electivas, como en la provincia de Buenos Aires, o el de entregar ese régimen a autoridades designadas por el Gobierno o por una Junta superior, como es el Consejo nacional. En la práctica los dos sistemas han dado malos y buenos resultados. No hemos de decir nosotros que el sistema adoptado en la capital de la República, sea peor que el adoptado por la provincia vecina, sobre todo, porque no hemos adquirido todavía el manejo perfecto del instrumento electoral. En la práctica, suele resultar, por incompetencia de quien lo maneja o por otras causas, un mal instrumento. Y si la elección se hace con objeto de constituir Juntas o Consejos llamados a administrar las escuelas y con facultad de intervenir en el nombramiento de los maestros, ya se comprende cómo las malas prácticas electorales pueden llegar a viciar extraordinariamente una cosa tan respetable como la Instrucción pública.

Creo, por consiguiente, que no se puede hacer cargo alguno al Gobierno nacional, porque él no haya entregado al vecindario de Buenos Aires la designación de sus autoridades escolares. Yo, por mi parte, no soy partidario decidido de ninguno de los dos sistemas. Considero que se trata de una cosa práctica que hay que ensayar, para ver cuál es el sistema que nos permite tener mejores escuelas y más abundantes, o sea, cuál es el que da resultados más provechosos para el progreso de la cultura general.

ESTADO DE SITIO E INTERVENCIÓN FEDERAL
EN LAS PROVINCIAS

Entre las atribuciones que el Poder ejecutivo de la nación ejerce por sí solo, durante el receso del Congreso, se halla la de decretar el Estado de sitio en caso de conmoción interior, (Constitución, artículo 86, inciso 19.)

La práctica es que, cuando el Poder ejecutivo ha hecho uso de esa atribución, dé cuenta al Congreso una vez que éste se reúne, para que apruebe o suspenda la medida. Y como las sesiones ordinarias del Congreso no duran sino cinco meses de mayo a septiembre inclusive, tiene el Poder ejecutivo siete meses, dentro de los cuales puede ejercer ampliamente esta delicada facultad.

El Estado de sitio implica la suspensión de las Garantías Constitucionales, y aun cuando no autorice al presidente, respecto de las personas, a tomar otra medida que la de arrestarlas y trasladarlas de un punto a otro de la nación, «... si ellas no prefiriesen salir del territorio» (artículo 23), el Poder ejecutivo ha entendido, en algunos casos, que esto depende de que él lo consienta o no. Es evidente que la vida política del país queda en gran



parte sujeta a la buena voluntad o a la discreción del Poder ejecutivo, durante esos siete meses que van del 1.º de octubre al 1.º de mayo.

En tiempos anteriores, desde que se dictó la Constitución en 1853 hasta el año 1900, la mayor parte de las provincias estaban expuestas, muy expuestas, a ciertas conmociones más o menos intensas, llamadas «revoluciones» en nuestro lenguaje corriente, y que el Código penal clasifica de «sedición». Estas revoluciones o sediciones, se pueden preparar muy fácilmente para motivar el Estado de sitio durante el receso del Congreso. Pero felizmente, estos peligros tienden a desaparecer, y tales recursos se hacen cada vez más raros. Los Gobiernos van siendo un poco más escrupulosos y no se rebajan—me refiero a los Gobiernos nacionales—, hasta el punto de fomentar pequeñas revoluciones, destinadas a justificar un decreto de Estado de sitio, como se ha hecho en épocas pasadas.

Otra facultad que el Poder ejecutivo usa por sí solo, cuando no funcionan las Cámaras, es la de decretar la intervención federal en las provincias. Se vincula mucho con la anterior, puesto que la intervención del Gobierno nacional se decreta a menudo con motivo de una sedición o una perturbación del orden.

La Constitución de la nación no dice en ninguna parte que corresponda al Poder ejecutivo decretar la intervención; únicamente dice, en el artículo 6.º: «El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de Gobierno, o repeler invasiones exteriores,



y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia».

Gobierno nacional no es el Poder ejecutivo solo. El Gobierno se compone de tres Poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Pero en la República Argentina, el Poder ejecutivo es, en el hecho, el depositario de la mayor suma de autoridad gubernativa y se le ha considerado siempre capacitado para intervenir en las provincias durante el receso del Congreso; no se le ha hecho nunca cuestión al respecto; se ha considerado este asunto como si fuera análogo al del Estado de sitio, y se ha supuesto que si la Constitución permite que tal medida sea decretada por el presidente sólo durante el receso del Congreso, debe también permitirse al jefe del Estado que decrete la intervención en las mismas circunstancias. Se ha ido más allá, todavía, en nuestro país. Cuando el general Mitre ejercía el Poder ejecutivo, provisionalmente, en 1862, estallaron dos movimientos subversivos: uno en Corrientes y otro en Catamarca; y no obstante estar reunido el Congreso, el Poder ejecutivo decretó la intervención en ambas provincias, recurriendo al Poder legislativo, únicamente, para pedir la autorización de decretar el Estado de sitio y movilizar las milicias en esas provincias. Como la Constitución expresamente requiere el consentimiento del Congreso para movilizar milicias y para decretar el Estado de sitio cuando él está funcionando, no se pudo prescindir de las Cámaras en esos puntos; pero como no dice nada



sobre quién decreta la intervención, el general Mitre prefirió decretarla por sí solo.

El proyecto relativo a Corrientes, aunque no contenía la palabra «intervención», sino que se limitaba, simplemente, a autorizar al Poder ejecutivo a decretar el Estado de sitio y movilizar las milicias, pasó sin ningún inconveniente en ambas Cámaras. Debe tenerse en cuenta que éstas acababan de ser totalmente renovadas, en virtud de la disolución del Congreso, decretado por el mismo general Mitre, como jefe de la revolución que triunfó en Pavón. Pasó, pues, con toda facilidad ese proyecto; pero el otro, el relativo a Catamarca, motivó algunas observaciones en la Cámara de Senadores, por parte de dos de sus miembros, los doctores Carril y Rawson. Este último había sido diputado por la provincia de San Juan, en el Congreso de Paraná, y el doctor Carril había sido vicepresidente de la República durante la presidencia de Urquiza. Ambos dijeron: «Conviene establecer el precedente de que la intervención nó puede ser decretada sino por ley.» Entonces, al proyecto originario del Poder ejecutivo, le agregaron una autorización para intervenir en la provincia de Catamarca.

En la presidencia anterior del doctor Derqui, ya se había dictado por el Congreso una ley de intervención a La Rioja, en 1860. No era, por lo tanto, el caso de Catamarca, el único ocurrido, pero sí el primero ante las Cámaras nuevas, después de la instalación del Congreso en Buenos Aires.

Los partidos políticos que cuentan con el presidente, pero que no tienen la mayoría de una u otra



Cámara legislativa, esperan, para provocar motivos o pretextos de intervención, que se clausure el Congreso. De esa manera pueden, fácilmente, obtener del Poder ejecutivo un decreto en el sentido que a ellos les conviene. La intervención puede recibir un carácter amplio, que autorice al Poder ejecutivo a renovar todas las autoridades de la provincia, o limitarse a la sola reorganización de las Cámaras legislativas, del Poder ejecutivo o del Poder judicial, según sean los casos. Y aun dentro de esta forma restrictiva, puede limitarse la reorganización del Poder legislativo a una sola de las Cámaras, al Senado o a la Cámara de Diputados. Así, ha habido casos en que el Poder ejecutivo ha decretado una intervención en vísperas de reunirse el Congreso, en la semana anterior a la reapertura, cuando no había ninguna urgencia en decretarla y podía esperarse a consultar la opinión legislativa.

En el estudio de las atribuciones y facultades reales del presidente no se puede omitir ésta, aun cuando no está expresada en el texto de la Constitución.

Si la intervención es decretada por el Congreso y no por el Poder ejecutivo, quien la tiene que hacer efectiva es éste último; porque el Congreso no ejecuta él mismo sus leyes, sino por intermedio del ejecutivo. Pero ejecutar una ley de intervención es, muchas veces, hacer la ley, puesto que existen muchas maneras de cumplirla. Hay modos más o menos leales de entender la voluntad del legislador. La intervención—como se sabe—, se prolonga durante un tiempo más o menos largo, y



el Poder ejecutivo puede hacerla durar hasta que se realicen tales o cuales planes políticos, o hasta que pase una cierta situación electoral que tenga conexiones con la política nacional; y entonces la intención política que el Congreso haya tenido al dictar una ley de intervención, puede fácilmente ser burlada por el Poder ejecutivo en la práctica, lo que ha sucedido más de una vez.

Esta incertidumbre depende en gran parte del texto actual de la Constitución y de los móviles que tuvo la reforma de 1860. En la Constitución del 53, el artículo 5.º estaba concebido como el actual, obligando a cada provincia a darse una Constitución republicana concordante con la nacional, que asegure la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria, agregando que esta fuera gratuita, y que el Congreso nacional revisaría las Constituciones. «Bajo estas condiciones — decía — *el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*». El artículo 6.º estaba concebido en estos términos: «*El Gobierno federal interviene con requisición de las Legislaturas, o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior*». Este artículo, que fué el que se aplicó durante la presidencia del general Urquiza y durante la primera parte de la del doctor Derqui, fué modificado en 1860 en la forma actual, que dice así: «*El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para*



garantir la forma republicana de Gobierno, o repeler invasiones exteriores» (esto de la invasión exterior ya estaba previsto en el artículo 6.º anterior, pero lo de la forma republicana de Gobierno no) y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Cuando hablábamos en páginas anteriores de la reforma de 1860, hicimos notar que su móvil fué ante todo de circunstancias. En la Convención de Buenos Aires, a iniciativa de Sarmiento, apoyado por Vélez Sarsfield y por Mitre, fué propuesta tal enmienda, teniendo en cuenta el modo como había sido aplicado el artículo 6.º de la Constitución del 53 en la provincia de San Juan en 1858.

En el caso de San Juan—lo hemos referido oportunamente—, el Gobierno federal intervino la provincia sin requisición del Gobierno provincial, para restablecer el orden público o para asegurarlo; y la intervención dió por resultado la separación del gobernador Gómez, acusado de tolerancia en el asesinato del general Benavides, jefe de la región militar del Oeste. Sarmiento, que era partidario del gobernador depuesto, y que se encontraba en Buenos Aires, contrariando a su comprovinciano el vicepresidente Carril, que era quien había decretado la intervención como encargado del Poder ejecutivo en ausencia del general Urquiza, vió esta cuestión de San Juan con un volumen mucho mayor del que ofrece para los actuales habitantes de la República Argentina.

En general, cada uno ve las cuestiones que le



interesan inmediatamente con una magnitud mucho mayor que los demás. En aquella oportunidad, sostuvo Sarmiento en la Convención de Buenos Aires que, si el Gobierno nacional hubiera necesitado para intervenir la requisición de las autoridades constituidas, la autonomía de la provincia de San Juan habría sido respetada, por carecerse de este requisito. Sarmiento aconsejó, por lo tanto, copiar de los Estados Unidos la disposición constitucional que solamente autoriza al Gobierno federal para intervenir a requisición de la Legislatura o del gobernador, en su defecto, cuando ocurre alteración del orden.

Es de advertir, que la Constitución norteamericana dice así: *Los Estados Unidos garantizarán a cada uno de los Estados de esta Unión una forma republicana de Gobierno y protegerán a cada uno de ellos contra la invasión y, a requisición de la Legislatura o del ejecutivo* (cuando la Legislatura no pueda ser reunida) *contra la violencia doméstica*. Esta fué la razón que motivó en 1860 la reforma del artículo 6.º de la Constitución. Apareció, entonces, la cláusula sobre forma republicana de Gobierno, que la Constitución del 53 no había creído necesario mencionar, por una razón muy sencilla. El artículo 5.º de la Constitución establece la obligación de las provincias de ajustarse a la forma representativa republicana de Gobierno, dándose una Constitución concordante con la nacional, a cuyo efecto, el Congreso debía revisar las Constituciones antes de su promulgación. Esta disposición no existía en la Constitución de Estados Unidos. Los constituyentes del 53 eran mucho



más prácticos de lo que supuso Sarmiento en polémicas ulteriores, y no copiaron la Constitución de ese país sino en aquellos puntos donde convenía a las necesidades argentinas; redactaron la Constitución argentina teniendo en cuenta las costumbres y tendencias propias, poniendo una disposición ignorada en los Estados Unidos. Así, pues, el Gobierno nacional tenía sobre las provincias el derecho de examinar sus Constituciones, para ver si ellas estaban o no conformes con el régimen republicano representativo, a los efectos de la garantía federal, y, por lo tanto, no era necesario repetir el requisito de la forma republicana en el artículo 6.º

Los fines que se tuvieron en vista en la reforma de 1860, no se han obtenido en la práctica, porque no ha habido un solo Gobierno argentino que haya creído que no debiera intervenir cuando se traban en lucha armada los partidos políticos, aunque las autoridades de la provincia no soliciten la intervención. Todos los gobernantes argentinos han creído que era menester garantizar, ante todo, el orden público, y que ese artículo 6.º de la Constitución del 53 estaba bien calculado. Sobre todo, correspondía a una situación de intranquilidad en el país, que era menester hacer cesar.

Con recordar solamente que el senador Oroño, en una de las sesiones de 1868, dijo que en seis años de la presidencia del general Mitre habían habido 117 revoluciones o sediciones en las provincias, se puede imaginar cuál era el estado del país cuando se dictó la Constitución del 53, y cuánto se ha progresado, afortunadamente, desde entonces,



en las prácticas de nuestros pueblos y de nuestros Gobiernos.

La reforma del artículo 6.º no tuvo tiempo de ser aplicada por el Gobierno contra el cual estaba destinada, que fué el del general Urquiza. El que le sucedió, el del doctor Derqui, fué trabajado por dos tendencias, la de Urquiza y la de Mitre, y acabó por fracasar, perdiendo en el terreno de las armas su autoridad y su poder; de manera que el Gobierno de 1862, constituido por los autores de la reforma de 1860, fué el que tuvo que aplicarla. ¿Y cómo la aplicó? Con el criterio anterior a la reforma.

Esas dos intervenciones a que me acabo de referir, la de Corrientes y la de Catamarca, fueron decretadas sin tener para nada en cuenta el texto nuevo del artículo 6.º, y con el solo fin de restablecer el orden para garantizar el funcionamiento de las autoridades. Y bien; más tarde, después de 1862, nuevamente se presentaron varios casos, y en todos ellos vemos que la preocupación principal del general Mitre, como la del presidente que le siguió en el mando, Sarmiento, fué mantener y asegurar el orden, sin el cual no es posible gobernar; pues no pueden gobernar los Gobiernos locales, ni puede gobernar el Gobierno central, ni puede el país aspirar al respeto de las naciones extranjeras, por no disponer de una base seria en las relaciones mundiales, como los otros países que han consolidado ya sus instituciones.

La presidencia del general Mitre fué sumamente agitada por la anarquía interna, y el mismo presidente, en uno de sus últimos Mensajes, hizo una



relación que voy a recordar aquí, de algunas de las intervenciones que llevó a cabo o decretó en las provincias.

En 1868, que fué el último año de su presidencia, dijo el general Mitre: «Habiendo caducado completamente los Poderes constitucionales de la provincia de La Rioja, y hallándose militarmente ocupada a consecuencia de los movimientos sediciosos ocurridos en las provincias de Cuyo, que se extendieron hasta La Rioja, fué nombrado gobernador interino don Cesáreo Dávila, por la reunión de vecinos de la ciudad, sin carácter legal». («Militarmente ocupado», por el presidente, se entiende.) Este caso de invasión militar de una provincia, hecho por el P. E., no está ni en el artículo 5.º ni en el 6.º, pero lo han establecido las prácticas argentinas en esa época. Se renovó más tarde también durante la presidencia del doctor Luis Sáenz Peña. Cuando el ministro del Interior, doctor Manuel Quintana, dirigió el Gabinete, hizo ocupar militarmente la provincia de Tucumán, sin intervención calificada. Fué esta una medida que impuso el mando de la autoridad militar sobre todas las autoridades civiles. «Este nombramiento fué confirmado por el comisionado nacional, general Taboada, facultado también para intervenir en esa provincia, declarándose por él, según se le previno por el Gobierno nacional que lo hiciese, que ese nombramiento se derivaba del Poder interventor con arreglo a la ley del Congreso para intervenir en Catamarca, y bajo la condición de que el ciudadano nombrado procedería a la organización de los Poderes ordinarios». (Es decir,



que con arreglo a una ley destinada a intervenir en Catamarca, el Poder ejecutivo de aquella época intervino en La Rioja. Si estas cosas pasaran ahora, nos parecerían atrocidades.)

«En 10 de noviembre de 1867 fué éste derrocado por un movimiento sedicioso, alegándose que aplazaba sin término esta organización. El señor Dávila requirió la intervención nacional, que fué acordada por el Poder ejecutivo, nombrándose al efecto al señor don José M. de la Fuente. Pero retardándose nuevamente la organización de los Poderes públicos, y suscitándose con este motivo dificultades que dieron por resultado la suspensión de hecho de la intervención, la caída del señor Dávila, que había sido repuesto en el mando por la acción de aquélla, y el nombramiento de un nuevo gobernador hecho por otra reunión de vecinos sin carácter legal, el Gobierno nacional, para llevar adelante la intervención, resolvió nombrar un gobernador, con arreglo también en este caso a la ley de intervención de Catamarca, pues la acefalia legal estaba producida, y en todo caso el Poder interventor podía determinar, con sujeción a dicha ley, la persona que mejor pudiese realizar la organización de los Poderes públicos de la localidad, que era el primordial objeto de la intervención, y su postergación lo único que la había dificultado y prolongado. Al efecto, prescindió tanto del señor Dávila como del gobernador de hecho que le había sucedido, y nombró un tercero, fijándole término para realizar aquella organización, autorizando para el efecto a su comisionado, quien eligió para llenar aquel puesto a don Vicente Gómez.



En ausencia del comisionado nacional, y cuando ya se hallaban próximos a organizarse los Poderes de la provincia, ocurrió en la capital de ella otro movimiento que dió por resultado la reposición del señor Dávila. El Gobierno nacional no puede reconocerle en el carácter de que violentamente se ha investido y ha dictado medidas en consecuencia; y aun cuando no hace cuestión sobre quién deba ser la persona que haya de presidir la organización local, tiene que salvar los respetos que se deben a la suprema autoridad de la República y terminar con tranquila firmeza, con arreglo a la Constitución y a vuestras leyes, la misión que está encomendada a la intervención nacional en aquella provincia.

»A virtud de requisición del gobernador de la provincia de Santa Fe» (aquí el caso es distinto, pues existe la requisición) «y en consecuencia del movimiento sedicioso ocurrido en ella en el mes de diciembre, acordóse la intervención, siendo nombrado comisionado nacional, el fiscal general, doctor don Francisco Pico. Repuesta la autoridad legal por acción de las armas nacionales, y, deseando el Gobierno evitar un conflicto sangriento y los males que al uso de la fuerza son consiguientes, comisionó al ministro interino del Interior, doctor don Eduardo Costa, para que vigorizando la intervención, procurase arribar a un resultado pacífico, ahorrando sangre argentina; pero salvando, en todo caso, el principio de autoridad, sin transigir con el desorden». (Es siempre el principio del artículo 6.º de la Constitución del 53.)

»Las fuerzas de la revolución de Santa Fe se



desarmaron ante la intimación del comisionado del Gobierno nacional, y garantidas en su seguridad las personas que habían tomado parte en ella, se sometieron pacíficamente, sin que hubiese que lamentar una sola desgracia, ejemplo nuevo y moralizador en nuestras perturbaciones internas. No habiendo podido presidir a la organización definitiva de los Poderes públicos, con arreglo a la Constitución local, el gobernador respuesto por la intervención, por concluir casi inmediatamente su período, la acción de la intervención nacional tuvo que proseguirse, no sólo por esta causa, sino porque su apoyo era indispensable para que la autoridad provincial pudiera marchar. Nombrado en consecuencia un gobernador interino, y reconocido sobre la base de que procedería según las prescripciones de la ley a la organización definitiva de aquellos poderes, surgieron entre él y el comisionado nacional las mismas dificultades y cuestiones que en Catamarca y La Rioja, con motivo del retardo y de la postergación indefinida para llenar aquel deber, que es el primordial de toda intervención y el único que compete a los Gobiernos provisorios con arreglo a la ley de la democracia. La intervención nacional en Santa Fe, lo mismo que en Catamarca y La Rioja, sostuvo el derecho del pueblo para concurrir periódicamente a los comicios públicos en las épocas marcadas por la ley para la renovación de sus gobernantes, desconoció, como era su deber, en los Gobiernos interinos nombrados exclusivamente para presidir a la transición dentro de términos precisos, la facultad de prolongarse indefinidamente, violando la



primera condición del sistema republicano representativo; y, abundando en moderación, procuró arribar a un resultado en tal sentido, para poner término a la intervención que, entre otros males, producía el muy grave de ocupar un Cuerpo de ejército que era reclamado en el teatro de la guerra, por las exigencias de ella y el honor nacional comprometido. No habiendo podido conseguirlo, y aun cuando pudo considerarse autorizado a prescindir del gobernador interino (que había sido puesto por la misma intervención que acababa de ir) para llenar los fines de la intervención con arreglo a los artículos 5.º y 6.º de la Constitución nacional, prefirió dar por terminada la intervención, retirando al Gobierno interino la garantía de que habla el artículo 5.º, no considerándolo incluido en ella por hallarse fuera de las condiciones del sistema republicano representativo, y así lo hizo, dando con ello una muestra de respeto a la soberanía local y al decoro de la provincia de Santa Fe, esperando que la acción pacífica de su propia opinión y el juego de sus instituciones locales, restablecerían al fin el equilibrio. Así sucedió. No contando el Gobierno interino con el apoyo eficaz de sus gobernados, hizo abandono de hecho de su autoridad al mismo tiempo que la intervención se retiraba y la provincia de Santa Fe constituyó sus Poderes públicos con arreglo a sus leyes, procediendo pacíficamente, desde luego, a las elecciones retardadas. El gobernador nombrado en consecuencia, ha sido reconocido por el Gobierno de la nación, llenándose así, en gran parte, los objetos que se tuvieron en vista al decretar la in-



tervención. Estas dificultades con que tropiezan las intervenciones en su camino, las cuetiones a que ellas dan origen entre el Poder interventor, llamado a obrar y dirimir, y el Poder provisorio, llamado a complementarla, así como otros incidentes de que os impondréis oportunamente en la memoria respectiva, están demostrando la necesidad de dictar la ley reglamentaria del artículo 6.º de la Constitución, que trata de la materia en términos generales, sin proveer a todos los casos y necesidades que la práctica ha señalado. En los documentos relativos a la intervención de Santa Fe, encontraréis algunos que podrán servir para ilustrar vuestro juicio, cuando lleguéis a ocuparos de la discusión de tan importante ley.»

En suma, se interviene en la provincia de Santa Fe a requisición de sus propias autoridades, y como al gobernador legal se le acaba el término, el interventor nombra un gobernador interino, al cual le dice en seguida: «No le presto la garantía del ejecutivo nacional, y me voy».

Todo esto revela una completa incertidumbre, una falta notoria de lógica, en la interpretación del artículo 6.º y de los motivos que se habían tenido en cuenta para efectuar la reforma del año 1860.

«En la provincia de Córdoba—continúa el Mensaje—, tuvo lugar una revolución contra el gobernador, que lo era entonces el doctor don Mateo Luque. Requerido por éste, el Gobierno nacional acordó la intervención, movilizándose, al efecto, las fuerzas necesarias y obteniéndose el restablecimiento del orden muy luego, siendo repuesto el gobernador en el ejercicio de sus funciones». Éste



era un caso de intervención a requisición de la autoridad depuesta por la revolución.

«En la provincia de Tucumán—prosigue el presidente Mitre—, prodújose también un movimiento revolucionario para deponer al gobernador, doctor don José Posse, quien en seguida hizo renuncia del cargo ante la Legislatura, no queriendo apelar a la intervención, por no contar con el apoyo de sus gobernados, según él mismo lo declaró, quedando regularmente constituidos sus poderes por el juego interno de sus propias instituciones». En este párrafo está también aparentemente aplicado el precepto del artículo 6.º, de que hemos hablado en otras ocasiones. Aun cuando ha tenido lugar movimiento revolucionario, como la autoridad constituida no ha requerido la intervención, no ha ido el Gobierno nacional en su ayuda.

«Como en este caso—dice el Mensaje—el movimiento fué puramente local, sin tendencia alguna reaccionaria, y como no se produjo guerra civil que pudiese poner en peligro la tranquilidad general, el Gobierno nacional se abstuvo de tomar ingerencia en estos acontecimientos, reconociendo al Gobierno que se organizó con arreglo a sus propias leyes». Aquí aparece otra vez la preocupación del orden público. El movimiento revolucionario—según me han referido—había ocurrido en esta forma: una mañana apareció un grupo de gente en las puertas del Cabildo, hizo a un lado al centinela, subió, ocupó el despacho del gobernador, y declaró que ese funcionario estaba depuesto; no hubo necesidad de lucha armada.

«No habría procedido así—continúa el Men-



saje—, si la guerra civil se hubiese encendido, amenazando la tranquilidad de los vecinos, pues entonces, sin necesidad de requisición y por derecho propio, habría tomado las medidas convenientes a fin de hacer cesar la perturbación y garantizar el orden público, cumpliendo en esto uno de los deberes generales que le están encomendados».

Resulta así, que el simple peligro de una perturbación del orden, apreciado por el mismo Gobierno central, que puede ser más o menos justo o injusto, bastaría—de acuerdo con la opinión del general Mitre—para intervenir en las provincias. Este caso no está en el nuevo artículo 6.º, pero corresponde al principio y al espíritu del artículo 6.º de 1855.

Conviene recordar también la intervención en San Juan, llevada por Sarmiento el año 1868, así como el Manifiesto que dió este presidente, explicando el conflicto como un incidente de la elección de senador. En ese Manifiesto, había párrafos que es bueno recordar. Decía Sarmiento:

«¿De qué se trata en la grave cuestión que preocupa a San Juan, que ha dado origen al escándalo de poner en la cárcel a la mitad de la Legislatura, motivando una intervención nacional, y denunciada ésta como atentatoria, provocando los conatos de insurrección proclamados abiertamente por el gobernador de San Juan?»

«¡¡Trátase de elegir un senador para el Congreso nacional!!! Para ello se hacen y rechazan sucesivas elecciones populares, que traen constantemente perturbado al pueblo, se disuelven y reinstalan Legislaturas, se desconoce la autoridad nacio-



nal y se preparan a la guerra civil. ¡¡Vergüenza!!»

«Hablo con cada uno de los fautores, cómplices e instrumentos de estos desórdenes de San Juan.»

«Hay hechos y documentos públicos que establecen el cuerpo de delito. Hace dos años que la Legislatura de San Juan eligió senador al actual presidente. Quedando vacante la senaduría, los aspirantes a este puesto que asegura por nueve años rentas que no tienen empleo alguno en la provincia, a más del honor que él trae consigo, se pusieron en campaña para crear mayoría por la elección de representantes a la Legislatura, favorables o ciegos sostenedores de tal o cual candidato. He aquí el móvil de la lucha que trae agitado a San Juan durante un año, y amenaza perturbar a la República.

Por estos motivos que no son de ahora, sino que han sido de toda la vida constitucional argentina, es que yo creo que la reforma efectuada en los Estados Unidos, quitando a las Legislaturas la elección de los senadores nacionales, y entregándosela al pueblo directamente, sería muy útil en la República Argentina.

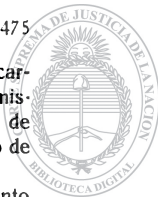
El 11 de abril de 1870, fué asesinado, en su residencia de San José, el general Urquiza, a la sazón, gobernador de Entre Ríos. Se recordará que el general Urquiza se había opuesto, cuando la otra cuestión de San Juan, en 1860, a que se reconociera al gobernador Aberastain, surgido del asesinato del gobernador Virasoro; y que hubo, con este motivo, un cambio de notas muy expresivo entre el gobernador de Buenos Aires, general Mitre, que tenía entonces por ministro a Sarmiento,



y el gobernador de Entre Ríos, general Urquiza. El general Mitre y su ministro, sostuvieron el nuevo orden de cosas implantado en San Juan, creyendo que había habido suficiente motivo para derribar al gobernador Virasoro, por lamentable que hubiera sido el medio empleado. El general Urquiza sostuvo, por el contrario, que no se podía reconocer en la República Argentina el derecho de subir al Gobierno por el asesinato.

Y bien, el gobernador de Entre Ríos fué asesinado el 11 de abril de 1870, y el responsable moral del hecho, el que dirigía la revolución, asumió el mando—exactamente como procedió el doctor Aberastain en San Juan, en el año 1860—, y se hizo confirmar por la Legislatura existente. Las Legislaturas existentes, en presencia de una revolución armada y victoriosa, ratifican siempre.

Presidía esta vez la República Argentina Sarmiento. Era miembro influyente todavía de la política nacional, el ex presidente Mitre, que tenía a su disposición un órgano de la Prensa muy importante: *La Nación*. Y bien; ¿cuál fué la actitud de ambos? El presidente declaró inmediatamente, que él no podía tolerar esa forma de cambiar las autoridades provinciales, es decir, hizo las mismas declaraciones que había hecho el general Urquiza, contra la opinión del mismo Sarmiento, diez años antes. El general Mitre se pronunció inmediatamente por su órgano de la Prensa, en el sentido de la condenación. El Gobierno nacional, por su parte, destacó con fuerzas a la provincia de Entre Ríos, en los primeros momentos, al general Emilio Mitre, hermano del ex presidente, con el objeto de



observar y de vigilar, y en seguida, con el encargo expreso—según un Manifiesto que dió el mismo Sarmiento—, de impedir que el Gobierno de Entre Ríos fuera ejercido por el jefe victorioso de semejante revolución.

El Manifiesto dado por el presidente Sarmiento el 20 de abril de 1870, contenía, entre otros, estos párrafos:

«Nuestra Constitución, como todas las Constituciones humanas, de que es copia, continuación y resultado, no admite la elevación del asesino al Poder que deja vacío el asesinado. El Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. La provincia de Entre Ríos, con la elevación al Poder del matador del general Urquiza, no está en el goce de sus instituciones, porque la justicia no puede ejercerse en la averiguación, persecución y castigo del crimen cometido.»

La intervención de Entre Ríos fué larga y difícil. No estaba muy segura todavía la doctrina constitucional en el espíritu de Sarmiento; mejor dicho: Sarmiento tenía como presidente que rectificar demasiados principios sostenidos como opositor. Fué avanzando poco a poco en esta intervención de Entre Ríos; no hizo de una sola vez el gran decreto que pudo haber hecho, no estando reunido el Congreso. Primero, destacó al ejército del general Mitre; después, dió el Manifiesto, y, por fin, el 25 de abril de 1870, dictó un decreto desconociendo la autoridad que asumió el general López Jordán, jefe de la revolución entrerriana. En los Considerandos de ese decreto se dice: «que el Go-



bierno nacional desconoce el nombramiento de gobernador hecho en favor de López Jordán, por haberse verificado bajo el estupor producido en el espíritu por el asesinato del general Urquiza, por la Legislatura visiblemente intimidada y en favor de la persona que había preparado y dirigido el asesinato del gobernador propietario y que se presentaba aceptando sobre sí la responsabilidad de este delito».

Así contestó Sarmiento a la confirmación hecha por la Legislatura de la autoridad provisoria asumida por López Jordán. Otro de los párrafos del decreto, decía: «que el asesinato del gobernador, la intimidación en que se hallaba la Legislatura y la desaparición del Poder judicial, que no podía funcionar por haberse alzado los asesinos con el Gobierno, hacían imposible el requerimiento que, según el artículo 6.º de la Constitución, debe preceder a la intervención del Gobierno nacional, de suerte que este requerimiento debía darse como suplido por la notoriedad de los hechos y de la situación, que ponía a las autoridades constituidas de Entre Ríos en la imposibilidad material de dirigi-
rlo al Gobierno nacional».

He aquí cómo el requisito o esta cláusula de la requisición previa, introducido en el actual artículo 6.º de la Constitución por el mismo Sarmiento —fundándola precisamente en el caso de San Juan, en que el Gobierno nacional intervino sin requisición con motivo del asesinato del general Benavides—, resulta ahora interpretada en el sentido de que no es necesaria la requisición, que ésta puede ser suplida por el hecho de que el presunto



recurrente no existe ya; pero cuando existe todavía, si no requiere, el presidente asume, según se ve, la facultad de ir a investigar el corazón y la conciencia de cada uno de los miembros de la Legislatura, para saber por qué no han requerido, y para declarar que no lo han hecho de miedo, y que debe suponerle la voluntad de requerir.

Todo esto demuestra que en esta materia no son las palabras ni el simple juego de las frases lo que vale; hay que ir a los hechos mismos, y son estos los que determinan a los Gobiernos a tomar tales o cuales actitudes. Por consiguiente, un texto amplio, que dé lugar a que los gobernantes tomen legalmente la actitud que corresponda a los hechos, es mucho mejor que un texto reducido, estricto, expuesto a ser violado cuando las circunstancias vienen a demandarlo. Si hubiera existido el texto del artículo 6.º de la Constitución de 1853, el Gobierno nacional habría intervenido en virtud de una facultad dada por la Constitución, sin necesidad de violar ningún precepto; mientras que en este caso tenía que quebrantar el texto para intervenir sin requisición de las autoridades constituidas.

El general López Jordán se alzó con las fuerzas contra la intervención—así como el gobernador Aberastain se alzó contra las fuerzas nacionales de la intervención que mandó el presidente Derqui—. En el caso de Aberastain fué fácil la victoria para las fuerzas nacionales, que triunfaron de un modo excesivo en los campos del Pocito; en el caso de López Jordán también triunfó la autoridad nacional, pero a costa de muchos meses de lucha y de batallas sangrientas.



El Congreso no tomó parte en este asunto al principio, pues se hallaba en receso; pero no sucedió lo mismo con sus ulterioridades, porque como la intervención encontró la resistencia armada, fué necesario organizar un ejército, convocar las milicias necesarias y pelear desde el 1.º de mayo en adelante. Estando ya el Congreso reunido, se le llevó un proyecto de ley, y éste dictó el 1.º de agosto del año 1870, una resolución autorizando al Poder ejecutivo para reorganizar los Poderes públicos de la provincia de Entre Ríos, una vez que se restableciera el orden. La campaña concluyó a fines de 1870 y la reorganización de las autoridades provinciales se hizo a principios de 1871, mediante elección popular.

El mismo presidente Sarmiento tuvo necesidad más tarde de resolver otro caso de intervención. Un movimiento sedicioso había depuesto al gobernador interino de Jujuy, don Mariano Iriarte. Sarmiento intervino y mandó proceder a nuevas elecciones, designando para interventor al gobernador de Tucumán, doctor Uladislao Frías. En los Considerandos del decreto se hizo constar que se negaba al gobernador interino el derecho de acogerse al artículo 6.º de la Constitución, es decir, el de requerir la intervención para ser sostenido o restablecido, pues éste sólo se reconocía a las autoridades normales.

Cuando uno estudia estos distintos casos de intervención (1) de los Gobiernos de Sarmiento y de Mitre, y los pocos que hubo durante la presiden-

(1) Ver *El Gobierno Representativo Federal*, por el autor del presente libro.

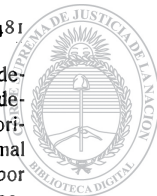


cia del doctor Derqui—que fué muy corta—, ya no se necesita estudiar los posteriores: todos los que han ocurrido más tarde no son sino aplicaciones de las doctrinas elásticas puestas en uso con motivo de las primeras aplicaciones del artículo 6.º de la Constitución reformada. Más tarde, solamente, alguno que otro caso llama un poco la atención. Por ejemplo: en 1893 estallaron revoluciones en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, San Luis, Tucumán, Catamarca y Corrientes. Todas estas revoluciones triunfaron. Se encontraba presidiendo el Gobierno nacional el doctor Luis Sáenz Peña, estando el Ministerio dirigido por el doctor Aristóbulo del Valle, que era ministro de la Guerra. En esos momentos proclamábase en el Gobierno nacional la teoría de dejar hacer a las provincias y de no intervenir sino a requisición de las autoridades constituidas. Como las autoridades constituidas requirieron la intervención, estando el Congreso en funciones, el Poder ejecutivo remitió los Mensajes correspondientes para que éste resolviera. Ahora bien; un Gobierno requerido tiene siempre el derecho de averiguar si vale la pena o no de acudir a la requisición. Eso había quedado establecido en varios casos anteriores. El Congreso se encontraba sumamente dividido, y la mayoría vacilaba ante la presencia en el Gobierno de elementos antagónicos a sus intereses, como eran los que representaba Del Valle. La Cámara de Diputados, no obstante esta circunstancia, aprobó un proyecto interviniendo en estas provincias para reponer las autoridades derrocadas, y el Senado también logró hacer pasar otro, interviniendo, *motu proprio*,



a los efectos de los artículos 5.º y 6.º de la Constitución. En consecuencia, se produjo un conflicto entre ambas Cámaras sobre cuál de los dos proyectos era el originario; conflicto que se resolvió de hecho en esta forma: la Cámara de Diputados rechazó previamente el proyecto del Senado y retiró el propio. Entonces, el ministro del Interior, que era el doctor Lucio Vicente López, dijo: «Entiende el Poder ejecutivo que este rechazo significa reconocer las situaciones creadas en las provincias por la revolución; y es menester que el Congreso sepa que este es el alcance que el Poder ejecutivo da a estas sanciones legales.»

Pocos días después, el presidente de la República cambió de Ministerio y se constituyó uno, dirigido por el doctor Manuel Quintana. Todas las provincias donde ocurrieron revoluciones se habían dado Gobiernos provisorios. A pesar de esto se inició un nuevo proyecto de intervención en el Congreso, variando un poco el texto de los anteriormente rechazados, y no obstante un artículo de la Constitución que dice que un proyecto rechazado totalmente en una de las Cámaras, no se puede repetir en las sesiones del mismo año. Como ya no se podía decir «intervención nacional para reponer las autoridades», o «intervención a los efectos de los artículos 5.º y 6.º», se dijo, simplemente: «El Poder ejecutivo procederá a organizar los Poderes públicos de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, San Luis y Catamarca», para lo cual enviáronse, al efecto, comisionados nacionales que asumieron el mando de las respectivas provincias.



Así, pues, se consideró que las autoridades derribadas por la sedición habían quedado bien depuestas; pero también se consideró que las autoridades organizadas por la revolución estaban mal creadas. El Poder ejecutivo tomó «la sartén por el mango»—como dice el adagio—e hizo la política que quiso... Se nombraron los primeros interventores, que fueron todos ciudadanos respetables. Fué a la provincia de Buenos Aires don Eduardo Olivera; pero habiendo renunciado, al poco tiempo, lo substituyó el doctor Lucio Vicente López; el doctor Manuel Dónovan, fué a San Luis; el doctor Francisco L. García, a Catamarca, y el doctor Baldomero Llerena, a Santa Fe. Casi inmediatamente se convocó a elecciones en las respectivas provincias. Todos estos interventores garantizaron bastante bien la libertad electoral; sin embargo, las instrucciones, no siempre públicas, que se les dió, tenían por objeto hacer lo posible para que no triunfara en las elecciones el partido radical. Estas instrucciones se hicieron después más públicas, todavía, mediante circulares en las que el ministro del Interior, doctor Quintana, recomendaba fomentar la creación de un partido gubernamental. Poco después, para que ciertos interventores apretaran sin reparo los resortes oficiales, se mandaron instrucciones más concretas todavía. Por ejemplo: en la provincia de Catamarca resultó triunfante el partido radical por un voto; le tocó, debido a esto, un diputado más que al partido contrario. La intervención presidida por el doctor García hizo el escrutinio de la elección, el cual dió ese resultado. Inmediatamente que el ministro



del Interior supo que el partido radical triunfaba, envió la orden terminante de rehacer el escrutinio en una de las mesas de un departamento de campaña—Andalgalá—, de tal manera que, en lugar de resultar un diputado de mayoría para el partido radical, resultara uno de menos. Las consecuencias de esta orden son dignas de ser recordadas: el interventor, doctor García, presentó su renuncia inmediatamente; lo mismo hicieron sus dos secretarios, Romero y Belín Sarmiento, y el ministro del Interior tuvo entonces que mandar un interventor de menor cuantía, que se prestara a hacer el amaño correspondiente.

Una cosa parecida pasó en San Luis. El doctor Dónovan, miembro distinguidísimo del partido que reconocía por jefe al general Mitre, dió libertad electoral al partido radical, que constituía entonces la mayoría de San Luis. Como las instrucciones concretas que recibió fueron parecidas, aun cuando no iguales, a las que se le enviaron al doctor García en Catamarca, el doctor Dónovan contestó también con su renuncia. Fué nombrado, entonces, para interventor en San Luis, un general de la nación, cuyo nombre no quiero recordar. El doctor Llerena se encontró en Santa Fe en caso semejante. El ministro del Interior, en vista de que la libertad daba el triunfo al partido que no le agradaba, mandó instrucciones más concretas para torcer el curso de los acontecimientos, y el doctor Llerena—comentador de nuestro Código civil—remitió su renuncia en respuesta. Fué necesario mandar a Santa Fe, no ya un general, pero sí un coronel, cuyo nombre tampoco quiero recordar.



Solamente en la provincia de Buenos Aires fue más respetuoso el Ministerio nacional con la libertad de sufragio; pero tengo un dato personal que voy a consignar, no sin antes hacer la advertencia que yo hago mis cursos de Derecho Constitucional, con los hechos mismos que encuentro al investigar la verdad y no con el texto de las mentiras convencionales de los Mensajes y de los programas.

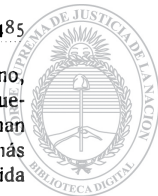
Las elecciones de La Plata se efectuaban entonces en el atrio de San Ponciano, para lo cual agrupábanse dentro del pequeño local una docena de mesas, a razón de una por cada quinientos sufragantes. Allí tenían que acudir los votantes de todo el extenso Municipio, y como ustedes comprenderán, no había tiempo, absolutamente, para que votaran todos los ciudadanos. Fuimos entonces comisionados para procurar una subdivisión del comicio, dos vecinos de esta ciudad, que éramos amigos personales del interventor. En una entrevista confidencial, dijimos a éste, que si quería en realidad consultar la opinión de La Plata en las elecciones, era indispensable distribuir los comicios, para dar tiempo a que todos pudieran votar. El doctor López nos dijo: «Desearía hacerlo. Comprendo que ustedes tienen razón, pero el ministro del Interior no me lo perdonaría jamás».

La elección tuvo lugar, pero la mayoría de los ciudadanos de La Plata quedaron sin poder votar; porque el partido que se hallaba en minoría promovía discusiones maliciosas y había necesidad de esperar que dejaran de discutir en una mesa para que prosiguiera la elección en las demás. Yo, por



ejemplo, que hice todos los esfuerzos posibles por votar, constituyéndome durante todo el día en el comicio, no conseguí hacerlo, ni en la elección de diputados, que se efectuó en los comienzos de 1894 en La Plata, ni en la elección de diputados y senadores provinciales que tuvo lugar pocas semanas después, ni en la elección de electores para gobernador que se realizó en seguida bajo la intervención; en ninguna de estas elecciones, repito, conseguí llegar a la urna, y lo que me pasó a mí le ocurrió a un sinnúmero de ciudadanos. Recuerdo haber visto más de una cuadra repleta de gente, formada de diez en fondo, con su papeleta en la mano, después de terminada la elección en que se les había impedido votar. El jefe de Policía de la intervención recorrió esa cuadra, para cerciorarse personalmente del número de personas que habían quedado sin cumplir con su deber cívico, y el mismo interventor, doctor López, nos dijo, algunos días después, que nosotros habíamos tenido razón, y que, efectivamente, los hechos habían demostrado que la centralización del comicio en el atrio de San Ponciano había reducido sobremanera el número de sufragantes.

He ahí cómo suelen proceder las intervenciones del Gobierno nacional en las provincias argentinas: tal son los hechos, y hay que atenerse a ellos más que a las palabras. No basta, por ejemplo, que se diga que la intervención va a reponer las autoridades constituidas; porque ha resultado ya que una vez llegado a su destino el interventor, ha declarado que lo mejor era proceder a nuevas elecciones. No basta tampoco declarar que hay



que restablecer la forma republicana de Gobierno, si con esto se ha de entender la consulta al pueblo para que libremente decida su suerte. Ya han visto ustedes en los casos de Catamarca y demás que acabo de citar, a qué suele quedar reducida esta libre consulta al pueblo (1).

Resumiendo la exposición que precede sobre las intervenciones, puedo decir, que el artículo 6.º de la Constitución nacional, que las rige, y el artículo 5.º, que establece la garantía de las instituciones provinciales, han sido invocados en la práctica de distintas maneras y con diferentes propósitos: entendiéndose en unos casos que la requisición de la autoridad nacional de que habla el artículo 6.º no tiene por único objeto restablecer a los mismos requerentes, sino poner otros en su lugar, y por lo que hace al artículo 5.º, que la garantía de las instituciones provinciales puede darse o no, según el Poder ejecutivo lo estime mejor.

En definitiva, el texto de estos dos artículos no ha sido muy respetado. Las mayorías predominantes en el Congreso, cuando ha estado reunido, o la opinión del Poder ejecutivo, durante el receso de este Cuerpo, han dado a esos dos artículos todos los significados posibles; de suerte que, en la actualidad, la jurisprudencia sobre materia de intervenciones, hablando francamente, es,

(1) En la primera edición de mi libro *El Gobierno Representativo Federal de la República Argentina*, examiné 55 intervenciones nacionales en las provincias, enviadas desde 1860 hasta 1910. Posteriormente, hasta 1925, han sido enviadas 31 más. La progresión crece. En la fecha en que escribo esta nota, hay intervenidas tres provincias: La Rioja, Mendoza y San Juan. El año anterior hubo otras tres: Tucumán, Santiago y Jujuy.



que el Gobierno nacional hace lo que le parece mejor en cada provincia y en cada caso (1).

El artículo 105 de la Constitución, que dice que las provincias eligen sus propias autoridades sin intervención del Gobierno nacional, da la regla; pero, como ésta puede ser en cualquier momento infringida por el mismo Gobierno nacional, que decreta una intervención porque así le parece mejor, resulta también que este artículo dice más de lo que en realidad ha podido decir, dadas las prácticas argentinas.

Las intervenciones están generalmente vinculadas con las elecciones nacionales o provinciales. Se nota cuando se aproxima una campaña presidencial, es decir, cuando se lucha para la elección del futuro presidente, que comienzan a aumentar los pedidos de intervención, como igualmente los decretos y las leyes que las autorizan. Se nota también que en las proximidades de una elección de gobernador, aumentan los pedidos de intervención de las respectivas provincias; lo que significa que en las prácticas nuestras, los partidos políticos utilizan con fines electorales este recurso de la intervención nacional. No lo utilizan únicamente con los fines constitucionales de garantizar la forma republicana de Gobierno, de mantener las instituciones provinciales en un buen régimen de funcionamiento o garantizar el ejercicio de las autoridades legítimas, sino que ante todo buscan—como digo—un resorte político, una provisión de in-

(1) Ver MATIENZO, *El Gobierno Representativo Federal en la República Argentina*, capítulo sobre la intervención del Gobierno federal en las provincias.



fluencia y poder que los habilite para triunfar en una determinada elección o para impedir que el adversario triunfe.

En estos últimos tiempos, figurando el tema de la libertad electoral en los programas de todos los partidos, se ha creído que se podría agregar un motivo más de intervención a los ya expresados en el texto constitucional: el de garantizar la libertad electoral; pero este motivo cabría dentro de la cláusula relativa a la forma republicana de Gobierno, puesto que sin libertad electoral no hay República verdadera. Estaría incluido también dentro del concepto de garantizar las instituciones provinciales, cuando la libertad electoral para elegir gobernadores, diputados o senadores de la Legislatura local, fuera perturbada, violándose las leyes provinciales.

Y como sólo por accidente ocurre en nuestra Historia constitucional que la libertad electoral existe en alguna provincia, resulta que los Gobiernos nacionales han estado siempre, dentro de esta doctrina, autorizados para intervenir. Si se hubiera admitido como norma de conducta para la intervención *motu proprio*, sin requisición de las autoridades provinciales, la de que el Gobierno nacional debe velar por el funcionamiento de la forma republicana de Gobierno, comenzando por asegurar el régimen electoral, es posible que hubiéramos vivido en intervención perpetua de las catorce provincias durante los últimos cuarenta o cincuenta años.

El régimen electoral ha motivado consideraciones especiales de los partidos y de los Gobiernos,



en sus respectivos programas, durante la mayor parte de nuestra vida constitucional; pero no ha merecido siempre en los hechos las mismas deferencias. Parece que en la evolución de nuestras instituciones va aumentando esa consideración efectiva, que vale más que la consideración puramente verbal de los Mensajes y programas, y hay ya algunos casos en los cuales la intervención nacional ha permitido a los partidos políticos votar con alguna libertad en las respectivas provincias.

Digo, «hay ya algunos casos», porque mi estudio de los precedentes constitucionales argentinos me autoriza a decir, que, en la mayor parte de los casos, no ha sido ese el resultado. La intervención nacional ha hecho votar en el sentido que ha estimado conveniente a sus propios intereses políticos, no de acuerdo con un patrón imparcial de orden institucional. Pero, en fin, ha habido ya algunas intervenciones en las cuales se ha podido consultar la opinión pública de algunas provincias con relativa sinceridad, y aquí viene bien una observación.

Cuando un Gobierno nacional resuelve sinceramente consultar la opinión pública de una provincia intervenida, lo mejor que tiene que hacer es disolver la Legislatura y hacerla elegir de nuevo. Este es el recurso constitucional, que existe en Inglaterra y en los países de régimen parlamentario, para someter al pueblo la decisión de todas las cuestiones y conflictos políticos: disolver el Parlamento y convocar a elecciones generales en las que el pueblo sea sincera y ampliamente consultado.



Tenemos, entonces, en la República Argentina, la posibilidad de que ese sistema europeo de la disolución de los Parlamentos, se ejercite con buen fin en las provincias, cuando el Gobierno nacional interviene. Pero depende, repito, primero, de que el Gobierno nacional tenga realmente intención de hacer la consulta al pueblo y que no sea esta una simple apariencia, y, en segundo lugar, de que existan autoridades y funcionarios capaces de servir con fidelidad esos patrióticos propósitos.

Antes de finalizar necesito, por vía de ejemplo de las relaciones que hay entre los Poderes ejecutivos y legislativos en esta materia de intervenciones, recordar un caso ocurrido en la provincia de Tucumán:

Durante la presidencia del doctor Juárez Celman tuvo lugar en esa provincia una revolución o sedición. Se dijo que los sediciosos habían salido de Córdoba en los vagones del ferrocarril—entonces de propiedad nacional—que une a Córdoba con Tucumán, y que iban al mando del gerente de éste y con personal competente, suministrado por la misma empresa, a cuyo número se agregaron, como es natural, algunos ciudadanos de la provincia invadida. La revolución (damos en la República Argentina este nombre a cualquier perturbación del orden), destinada a cambiar el personal gobernante, se efectuó estando allá un comisionado confidencial del Gobierno nacional, que había ido a ver cómo andaban las cosas. Derrocado el Gobierno, el gobernador solicitó la intervención, la que fué discutida en ambas Cámaras, porque tuvo



lugar el hecho durante las sesiones del Congreso. En la Cámara de Diputados se votó un proyecto que decía: «El Poder ejecutivo intervendrá en la provincia de Tucumán a los efectos de los artículos 5.º y 6.º de la Constitución nacional». El proyecto fué al Senado y allí se sostuvo la tesis de que lo único que procedía era la reposición o el restablecimiento del Gobierno derrocado, y se modificó entonces la forma de la ley, diciendo: «El Poder ejecutivo intervendrá para restablecer las autoridades legítimamente constituidas de la provincia de Tucumán, de acuerdo con los artículos 5.º y 6.º de la Constitución». Volvió el proyecto a la Cámara de Diputados, ésta aceptó la enmienda y el Poder ejecutivo promulgó la ley.

Mucha gente cándida creyó que con esto el gobernador destituido, don Juan Posse, iba a ser re-
puesto en su cargo, y la Legislatura disuelta por la revolución, a ser reintegrada en sus funciones. Pero nombrado por el Poder ejecutivo el comisionado que debía dar cumplimiento a la ley, y expedidas las correspondientes instrucciones a que debía ajustarse, éste declaró, de acuerdo con sus instrucciones, que restablecer autoridades no quería decir reponer las mismas que existían antes, sin examinar si estaban legalmente constituidas, y que la mejor manera de constituir las legalmente, era convocar a elecciones. De acuerdo con esta opinión, se hizo la convocatoria, que dió por resultado la instalación de una Legislatura simpática a la revolución triunfante y del jefe de ésta como gobernador.



Hemos hablado en distintas ocasiones de regímenes electorales y de la necesidad de que los Poderes públicos sean derivados todos de la voluntad popular, directa o indirectamente. Ahora, conviene decir algo sobre el método de elegir.

No basta que haya un reconocimiento jurídico del derecho electoral; no basta que la ley reglamente la Constitución, determinando quiénes son las personas que han de constituir el Poder electoral o pueblo soberano, qué requisitos han de tener esas personas respecto del sexo y de la edad, si han de ser electores todos los hombres del pueblo o solamente los que saben leer, si ha de requerírseles que paguen impuesto o no, si han de ser los que tienen la mayor edad civil o los que tienen una edad superior o inferior a ésta; no basta establecer eso, sino que es necesario, además, adoptar un sistema de votación y de constitución de los colegios electorales.

Respecto a las condiciones y calidades de los votantes, nuestras leyes han sido sumamente liberales, y han establecido siempre requisitos que realmente entregan esta función electoral a la to-



talidad de los ciudadanos varones que, aun sin saber leer ni escribir, ni pagar impuestos, ni tener la edad necesaria para la vida civil, han alcanzado la edad que antes se requería para el servicio militar: dieciocho años. No es necesario aquí ser mayor de edad para votar, como lo es, generalmente, en los demás países.

Los sistemas de votación y los sistemas que tienden a constituir los llamados colegios electorales, tienen importancia muy grande en todas partes donde hay necesidad de consultar al pueblo. La primera cuestión que tenemos que tocar a este respecto, es la de si el voto ha de ser público o secreto. Esta cuestión va resolviéndose en el sentido del voto secreto en los países civilizados. En la República Argentina ha tardado un poco en adoptarse esa solución; pero, por fin; desde 1912, con arreglo a la ley electoral de ese año, se vota secretamente en las elecciones nacionales. Sin embargo, algunas provincias habían adoptado con mucha anterioridad esta forma de votación.

He sido yo partidario convencido, desde joven, de este sistema del voto secreto. Y formulé, en 1886 (1), un proyecto de ley electoral para la República Argentina con voto secreto, tomando como base para el empadronamiento el registro militar. Estas dos instituciones no las he podido ver establecidas en el país sino un cuarto de siglo después. Cuando tuve ocasión de redactar la Constitución de Santiago del Estero en 1884, es decir, dos años antes de aquel proyecto de ley electoral, puse tam-

(1) MATIENZO, *La práctica del sufragio popular*, 1886.



bién el voto secreto. Es una de las convicciones en que me he mantenido, porque, a mi modo de ver, la experiencia propia y la ajena, la de nuestro país y la de los otros, no ha hecho sino corroborar el argumento de que, con excepción de los caracteres fuertes, que son la escasa minoría en todos los países, la gran mayoría de los ciudadanos no se anima a votar con arreglo a su propia conciencia si ve intereses antagónicos que lo vigilan. De suerte que el voto secreto tiende a proteger a los débiles: los fuertes no necesitan ser protegidos, pues están siempre dispuestos a afrontar responsabilidades. Tiende a proteger a los débiles, repito, a aquellos a quienes se les amenaza por los Gobiernos o por los partidos, para el caso de que no voten en un sentido determinado, y a aquellos a quienes, explotándose su situación pecuniaria, se les da dinero para que voten por tal o cual candidato. Todas estas extorsiones, amenazas y coacciones son evidentemente atentatorias contra la libertad electoral. Así es que, a impedir todo esto, es a lo que tiende el voto secreto, que en una gran cantidad de casos da resultados positivos, habiendo contribuido a solucionar en orden el problema electoral.

El voto secreto produce buenos resultados aún en corporaciones compuestas de gente muy superior a la media del pueblo. Y eso he tenido oportunidad de observarlo en Cámaras legislativas, en Consejos académicos o universitarios, y en general, dondequiera que hay debilidad. La mayoría de cualquier Corporación es una mayoría de débiles, y hay que protegerla. Si en un Consejo universita-



rio, por ejemplo, cuando se está haciendo una votación pública, el presidente pregunta al que está a la derecha: —Usted, ¿por quién vota? —Por A. —contesta el interpelado. —¿Y usted, señor? —dirigiéndose al que sigue. Este no se anima a decir que vota contra A, y dice: —Por el mismo. Pero —y esto lo he visto yo infinitas veces—, si se les da papel en blanco a cada uno de los señores que componen la Junta, el Consejo o la Corporación, y se les dice: «Escriban ustedes simultáneamente el nombre del candidato que prefieran para el puesto vacante y entreguen en seguida el voto escrito al secretario que ha de hacer el escrutinio», resulta entonces consultada libremente la opinión de los miembros que forman el Cuerpo de que se trate, debido, principalmente, a que no hay la presión, no hay el ejemplo, ni hay tampoco el temor de la represalia. Por accidente, se puede encontrar una persona que en el momento de votar cambie su voto, porque ha observado que el colega de la derecha o el de la izquierda le ha visto lo que está escribiendo. Y si esto ocurre con los hombres que ocupan una posición importante en el país, ¿cómo se ha de pretender sinceramente que los pobres pobladores de las campañas y aun de las ciudades, a quienes se ha provisto del diploma del elector, vayan por este solo hecho a tener más libertad y a estar más capacitados para sostener sus derechos y defender sus intereses?

Es menester, también, protegerlos en el desempeño de su deber, pues a los ciudadanos a quienes se protege con el secreto, no siempre se les puede proteger contra los abusos de la fuerza. Al miem-



bro del Consejo universitario no se le arrebató el papel, no se le sustituye tampoco por otro, pero al elector de la campaña se le registra a veces para saber qué papeles lleva, antes de acercarse a la urna, reemplazándole los que trae por otros; y cuando no sabe leer o escribir, cuando por consiguiente, no puede en el momento de la votación consignar con su propia mano lo que se le ha arrebatado, o cerciorarse si lo que se le ofrece contiene o no lo mismo que el papel que llevaba y que ha perdido, entonces el secreto del voto queda inutilizado.

Inglaterra, que es uno de los países más conservadores del mundo y que tenía la votación pública, la reemplazó por el voto secreto en 1872, y desde entonces no se ha sentido la necesidad de volver atrás. Todo el mundo está perfectamente convencido de que con ese sistema se ha garantizado mejor la libertad electoral que por ninguno de los otros procedimientos usados hasta entonces.

Adoptado este modo de votar, falta todavía resolver cómo se han de agrupar los ciudadanos para la votación: si se les ha de obligar a que vayan a votar a un solo paraje o si se les ha de distribuir en distintos sitios a fin de facilitar la votación. De esto depende también que pueda consultarse o no la opinión pública. Si no se establece más que un solo lugar para votar en toda una provincia, si por ejemplo, los habitantes de la provincia de Buenos Aires para poder votar debieran venir desde Patagones, San Nicolás y Guaminí a depositar sus papeletas en La Plata, no se podría consultar la opinión de la provincia. Entonces, es indispensable



ponerles urnas electorales lo más cerca posible de sus respectivas residencias, y esa ha sido, precisamente, unas de las grandes reformas que se han hecho en estos últimos tiempos.

Cuando yo era senador en la provincia de Buenos Aires, me ocupé, naturalmente, de estas cuestiones, y propuse en junio de 1894, que los comicios, que hasta entonces se celebraban en un solo paraje en cada municipio o partido se descentralizaran, subdividiéndose en secciones formadas de modo tal que, en lugar de votar quinientas personas en cada una, votaran únicamente doscientas. Costó un trabajo ímprobo hacer pasar una pequeña parte de esa reforma. ¿Por qué? Porque a los que tienen lo que se llaman «situaciones locales», no les conviene esta distribución de las mesas, pues ellos necesitan tener inmediatamente bajo sus ojos el comicio que desean controlar, y necesitan también reducir el número de los sufragantes, para poder ejercer sobre ellos influencia eficaz, ya sea por el convencimiento o la coacción, mientras que cuando los comicios están distribuidos y cada ciudadano puede con facilidad llegar hasta la urna, el caudillo central se ve imposibilitado de estar en todos los detalles, e impedido, por consiguiente, de ejercer toda la fuerza o influencia que en otras condiciones más favorables a sus propósitos pudiera ejercer.

La distribución de la mesas electorales es uno de los grandes resortes de la libertad electoral. Una buena distribución puede contribuir extraordinariamente a facilitar la emisión libre del voto. Ha habido casos, muy frecuentes, en los cuales



se ha puesto una mesa electoral, sierra de por medio, con el domicilio de las personas que tenían que sufragar en ella, al simple objeto de impedir que los habitantes de aquel distrito vinieran a aumentar el número de los sufragios contrarios al caudillo local.

Ahora bien, ¿quién ha de arreglar la colocación de las mesas? Según la ley nacional de elecciones, esa distribución se hace por el Poder ejecutivo. Pero resulta que el presidente y el ministro del Interior no conocen, generalmente, sino una parte mínima del territorio nacional, y tienen que valerse de los informes que les dan los jueces federales y, por intermedio de éstos, las autoridades locales. Pero, generalmente, estas autoridades resultan las más empeñadas en engañar a los jueces y al Poder ejecutivo. De aquí que todas las precauciones que éstos toman, para poder distribuir bien las mesas, fracasan con frecuencia por las deficiencias de los datos con que ellos tienen que proceder.

Se va, sin embargo, mejorando a este respecto, no sólo porque la moralidad política aumenta poco a poco, sino porque también los procedimientos de los partidos van alcanzando un grado mayor de perfección. Es de esperar que pronto será posible una distribución más correcta de todas las mesas electorales en la República, con lo que se evitará viajes caros y peligrosos para ir a votar. Ya han pasado aquellos tiempos en que bastaba decir a los gauchos que había una posible pelea a cuchillo en tal punto, para entusiasmarlos y llevarlos a las urnas. Ahora nuestros buenos paisanos cuidan un poco más el pellejo que antes, y no se resuel-



ven a abandonar sus ranchos para hacer un viaje de leguas a caballo, por malos caminos, exponiéndose a que en ciertas encrucijadas se les asalte. Porque hay también el sistema—y lo hemos visto utilizar frecuentemente por varios partidos—, de apoderarse de las avenidas que conducen al comicio, para impedir desde ellas que los ciudadanos pasen hacia las mesas o asustarlos para que prefieran dar media vuelta y regresar a sus alojamientos. Así, no solamente hay que colocar las mesas en parajes accesibles, sino que hay que cuidar de la seguridad de los caminos que conducen a esas mesas.

Por otra parte, no se deben formar distritos electorales sino con poblaciones que tengan entre sí algún contacto o armonía, que permita, por consiguiente, que los ciudadanos discutan y se pongan de acuerdo sobre los candidatos. Se comprende que es absurdo formar un distrito electoral compuesto de dos mesas de Bahía Blanca, tres de San Nicolás y cuatro de Guaminí: eso sería hacer burla a la opinión popular que se va a consultar, puesto que los ciudadanos de San Nicolás no acostumbran ni pueden conversar con los de Bahía Blanca ni Guaminí.

La necesidad de establecer distritos homogéneos para la elección de cualquier funcionario que deba ser electo por el pueblo, es innegable; y esta necesidad ha dado lugar a otra cuestión, que es, la mayor o menor extensión de los distritos electorales.

Sobre esta materia existen opiniones diversas. Hay quienes creen que todo el país, toda la na-



ción, debe formar un solo distrito; de manera que la votación de los candidatos, sea para miembros de las Cámaras llamadas bajas o populares por los publicistas europeos, sea para cualquier otra función electiva que las respectivas Constituciones establezcan, se haga tomando en cuenta la opinión de la totalidad del Cuerpo electoral del país. En la República Argentina eso querría decir que la elección de los 158 diputados actuales, debía hacerse consultando a la vez la opinión de Jujuy, de Buenos Aires, de Mendoza, de Entre Ríos, etcétera, esto es, la totalidad del pueblo argentino.

Otros opinan que deben formarse distritos pequeños, de suerte que cada elector no tenga que emitir opinión sino sobre un solo candidato. Existe, por último, el sistema intermedio, que consiste en formar distritos menores que la extensión total del país y mayores que estos distritos uninominales a que me acabo de referir. En los países como la República Argentina, divididos en provincias, éstas vienen a ser los distritos intermedios; en Francia, vendrían a serlo los departamentos, y en los Estados Unidos, los Estados.

Las razones que se dan para aconsejar la conveniencia de uno u otro sistema, tienen que ver en gran parte con las cualidades del país en que el autor habla.

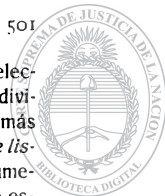
Algunos autores y hombres políticos, tienden a ensanchar el distrito, a extenderlo y confundirlo, si es posible, con la nación, arguyendo que es el único modo de elevar la opinión de los electores a las cuestiones generales que afectan los grandes intereses públicos, mientras que, disminuyendo la



extensión del distrito se achica el horizonte; y el ciudadano, estando mayormente obligado, según ellos, a mirar dentro de las fronteras de su pequeño distrito, no puede ocuparse de los grandes intereses del país. Esta es, más o menos, la opinión de los partidarios de los grandes distritos. La opinión de los que sostienen la tesis contraria, o sea la de los pequeños distritos, generalmente reposa en el argumento de que con este sistema el elector tiene plena conciencia de su actitud, porque si ha de votar un candidato lo conoce, o pone mucho cuidado en conocerlo; mientras que en los distritos grandes el elector no sabe quiénes son los candidatos, ni los conoce, y tiene que atenerse a datos muy imperfectos o al conocimiento por referencias, recibiendo, por lo común, las indicaciones de los Comités centrales, o como suele suceder en los países de libertad electoral imperfecta, de los Gobiernos o de las autoridades administrativas.

Los sostenedores del sistema de los grandes distritos, llaman a estos últimos, partidarios de la «política de campanario»; porque dicen que la política se rebaja al nivel de los intereses de la aldea o de la parroquia. Estos insisten en la coacción que las autoridades ejercen sobre las localidades cuando la lista es numerosa y el distrito muy extenso, y dicen que esa es una manera de absorber la vida nacional en las grandes capitales.

Los franceses han estado constantemente oscilando desde 1791, entre los dos sistemas: entre el distrito chico y el intermedio, es decir, entre el que solamente elige un diputado y el que elige varios.



Ellos dicen, elección por *arrondissement* a la elección uninominal, porque el número de las subdivisiones administrativas de ese nombre equivale más o menos al de diputados, y llaman *escrutinio de lista* a la elección por departamento, porque el número de diputados que corresponde a cada una de estas subdivisiones alcanza para formar listas de tres a veinte o más diputados. No se ha ensayado en Francia, todavía, el sistema del distrito único; solamente han estado en uso los distritos departamentales.

En los Estados Unidos, desde 1846, el Congreso adoptó el sistema de elección uninominal, para lo cual dictó una ley disponiendo que una vez fijado, después de cada censo, el número de diputados que le corresponde elegir a los Estados, las Legislaturas de éstos subdividirían el territorio en tantos distritos como diputados haya que elegir, de manera que se elija uno solo por distrito. Y así se hace hasta ahora.

En Inglaterra, la elección tiene lugar también por distritos uninominales. Hubo un tiempo en que ciertas ciudades que elegían dos o tres diputados, podían hacerlo simultáneamente en un solo distrito; pero, posteriormente, en 1884, esas ciudades se han subdividido, de manera que cada diputado es electo por un solo distrito.

Últimamente, ha habido en Europa un movimiento muy considerable de opinión en favor de lo que se llama la representación proporcional. Todas las nuevas Constituciones establecidas después de la guerra de 1914, han adoptado ese principio.



El sistema de la representación proporcional, que es el que existe en nuestras provincias de Buenos Aires, Tucumán y Corrientes, desde hace bastante tiempo, se basa sobre la probabilidad de que la mayoría electoral de un país puede ser muy escasa con relación a la minoría, y que no sería justo entregarle a esa mayoría numérica la totalidad de la representación; porque si bien ésta tiene el derecho de gobernar, se halla también obligada a tener en cuenta la opinión de los demás, para decidirse por lo que le parezca mejor. De lo contrario, se expone a equivocarse muy gravemente, con detrimento para los negocios públicos.

Más de una vez la presencia de un miembro disidente ha evitado que una mayoría hiciera una arbitrariedad o cometiese un error muy grande, simplemente porque esa persona ha sabido plantear la cuestión en forma tal, que la mayoría se ha convencido de su error o se ha avergonzado de hacer lo proyectado. Luego, pues, conviene la representación de las minorías, y en este supuesto, los partidarios de la representación proporcional dicen: «La minoría debe estar representada proporcionalmente a su número. De manera que si en el pueblo hay diez mil votantes y la mayoría tiene seis mil votos, ella debe sacar, habiendo que elegir diez, seis diputados, y los otros cuatro mil votos deben sacar los otros cuatro diputados». Es cuestión de regla de tres.

En las elecciones nacionales de la República Argentina, no se ha ensayado la representación proporcional. Hemos tenido el sistema del distrito intermedio. Cada distrito comprende a una provin-



cia y éstas eligen un número de diputados proporcional al de sus habitantes, de acuerdo con lo que indiquen los censos; pero como estos recuentos son en nuestro país muy tardíos, ha resultado con frecuencia que la representación de las provincias menores ha sido mayor de lo que realmente les correspondía por su población. En fin, esto es secundario; el caso principal es éste: que como las provincias eligen un número de diputados variable, en la mayor parte de ellas la elección por lista ha dado el siguiente resultado: que la mayoría electoral, aun cuando fuera mayoría de un voto, ha obtenido la totalidad de la representación; y como, en la República Argentina, la mayoría electoral es generalmente la minoría, porque se compone de un número de votantes menor que la mitad, mas la influencia oficial, que contrapesa al resto, ha sucedido que las minorías, capitaneadas por los respectivos Gobiernos, han tenido la totalidad de la lista de diputados.

Ahora bien; yo necesito hacer unas ligeras consideraciones aritméticas. Supongamos que el país se compusiese únicamente de la provincia de Buenos Aires y de la capital federal. Actualmente, la provincia de Buenos Aires elige 42 diputados, y la capital de la República elige 32, es decir, 74 diputados en total. Suprimamos el resto del país, para facilitar la demostración que pretendo. Pongámonos en el caso de que se debieran elegir simultáneamente, por vacante general, a más de los 42 diputados por la provincia, los 32 de la capital, y que el Cuerpo electoral estuviera dividido de tal manera, que en la ciudad de Buenos Aires el par-



tido blanco tuviera casi la totalidad de los votantes, de 100.000 votantes que contara con 80.000, y el partido negro tuviera 20.000. Supongamos, además, que en la provincia de Buenos Aires el partido blanco tuviera un poco más que la mitad de los votantes, que fueran, por ejemplo, 150.000, de los cuales tuvieran los blancos una cantidad de 70.000 y los negros el resto, es decir, 80.000. El resultado sería el siguiente: en la provincia de Buenos Aires, con el sistema que ha regido hasta hace poco del escrutinio de lista—como dicen los franceses—, los 80.000 negros tomarán los 42 diputados, no obstante la oposición de los 70.000 blancos de la provincia, y a su vez, los 80.000 blancos de la capital tomarían la totalidad de la representación de la ciudad de Buenos Aires, es decir, 32 diputados, no obstante los 20.000 negros del mismo distrito. El Congreso vendría a componerse, entonces, de mayoría negra, porque tendríamos los 42 diputados negros elegidos por la provincia de Buenos Aires, contra los 32 diputados blancos electos por la capital federal, y, sin embargo, sumados los 80.000 votos blancos de la ciudad de Buenos Aires con los 70.000 votos blancos de la provincia, son 150.000; y sumados los 80.000 votos negros de la provincia de Buenos Aires con los 20.000 votos negros de la capital de la nación, no son mas que 100.000. Esta es la política argentina que ha predominado durante mucho tiempo.

Yo he escrito sobre este punto muchos años atrás. En un folleto de 1886 propuse una ley, de la



que he hablado anteriormente (1). Me ocupé, además, de la representación proporcional de la minoría, y sobre este particular dije lo siguiente:

«Procurando dar representación a las minorías
»se ha presentado varias veces al Congreso el
»proyecto de sustituir el escrutinio de lista por la
»elección unipersonal, dividiendo la capital y las
»provincias en tantas secciones electorales cuan-
»tos sean los diputados que les correspondan, a
» semejanza de lo que se practica en los Estados
» Unidos.

»Este proyecto ha sido combatido bajo dos fa-
» ses principales. Se ha dicho, primero, que no
» asegura la representación de las minorías, sino
» de las influencias de campanario, tendiendo a re-
» bajar el nivel moral e intelectual del Congreso; y
» se ha agregado, en segundo lugar, que es incons-
» titucional.

»El primer argumento es en el fondo exacto;
» pero de él no se deduce que sea preferible el es-
» crutinio de lista, que ahoga toda opinión contra-
» ria al partido dominante en la provincia, aun cuan-
» do sea sostenida por grandes porciones del pue-
» blo. En la práctica, el escrutinio de lista lleva a
» resultados peores que en la teoría, porque pro-
» porciona a los Gobiernos la facilidad de obtener
» el triunfo de la lista íntegra que han apoyado con
» las múltiples influencias oficiales de que dispo-
» nen, mientras que la elección unipersonal por
» secciones deja al partido opositor la posibilidad

(1) *La práctica del sufragio popular*, breve estudio sobre la ley electoral argentina, por José Nicolás Matienzo, 1886.



»de vencer en aquellos departamentos donde la
»presión gubernativa es menos eficaz.

»La segunda objeción no es admisible y ha
»sido, a mi juicio, victoriosamente derrotada. Se
»funda, en el artículo 37 de la Constitución, que
»dice: «La Cámara de Diputados se compondrá
»de representantes elegidos directamente por el
»pueblo de las provincias y de la capital, *que se
»consideran a este fin como distritos electorales,
»de un solo Estado; y a simple pluralidad de su-
»fragios*, en razón de uno por cada veinte mil ha-
»bitantes o de una fracción que no baje del núme-
»ro de diez mil». Interpretase este artículo como
»una prohibición de que las provincias y la capital
»puedan ser divididas en secciones electorales.

»Para los partidarios de la objeción que expon-
»go, la frase *distritos de un solo Estado* significa
»*distritos indivisibles*.

»Para mí no tiene más alcance que el de hacer
»constar que los diputados representan el pueblo
»de la nación y no el distrito en que se les elige,
»concordando con lo que dice el artículo 36, a sa-
»ber: «Un Congreso compuesto de dos Cámaras,
»*una de diputados de la nación y otra de sena-
»dores de las provincias y de la capital*, será in-
»vestido del Poder legislativo de la nación.

»Cuando mucho, aquella frase importará esta-
»blecer un número mínimo de distritos, a fin de
»que ningún distrito cuente más territorio que el
»de una provincia, en cuyo caso sería equivalente
»a esta disposición de la Constitución suiza: «Ar-
»tículo 73. Las elecciones para el Consejo nacio-
»nal son directas y tienen lugar en colegios elec-



»torales federales; pero estos no podrán formarse
»agregando parte de diferentes cantones.

»Porque la palabra *distrito* no lleva en castella-
»no envuelta la idea de indivisibilidad: indica sim-
»plemente una extensión territorial determinada
»con respecto a otra extensión mayor.

»Si la Constitución hubiese querido establecer
»el escrutinio de lista, habría usado una expresión
»clara y directa, o habría agregado, *sin que estos*
»*distritos puedan ser subdivididos*.

»No debe, pues, creerse que haya pensado apar-
»tarse de su modelo, la Constitución de los Esta-
»dos Unidos, cuya redacción es casi la misma,
»como se ve en las siguientes cláusulas del artícu-
»lo 1.º, sección 2.ª

»1.º Se compondrá la Cámara de Represen-
»tantes de los individuos que cada dos años *elija*
»*el pueblo de los diferentes Estados*, y serán elec-
»tores *en cada Estado*, los que reunan las cualida-
»des que *en él* se exijan para serlo del Cuerpo más
»numeroso de su Poder legislativo.

»2.º No podrá ser Representante el que no
»haya cumplido la edad de veinticinco años, no
»haya sido durante siete años ciudadano de los Es-
»tados Unidos, y no sea al tiempo de la elección
»*habitante del Estado en que se le elija*.

»3.º Se repartirá el número de los Represen-
»tantes y el importe de las contribuciones directas
»*entre los diferentes Estados* que forman parte de
»esta Unión, *según la población respectiva de*
»*cada Estado*, que se computará añadiendo a la
»suma total de las personas libres, incluidas las que
»sólo temporalmente estén dedicadas al servicio



»ajeno y excluidos los indios que no paguen tributo, las tres quintas partes de las demás personas.

»Se hará el primer censo dentro de tres años, a contar desde la primera sesión del Congreso de los Estados Unidos, y los demás de diez en diez años, en la forma que prescriban las leyes. No habrá más de un diputado por cada 30.000 habitantes; *pero cada Estado tendrá por lo menos uno*. Interin no esté hecho el censo, *podrá elegir tres representantes el Estado de Nueva Hampshire, ocho el de Massachusetts, uno el de Rhode Island y Providence Plantations, cinco el de Conneticut, seis el de Nueva York, cuatro el de Nueva Jersey, ocho el de Pensylvania, uno el de Delaware, seis el de Maryland, diez el de Virginia, cinco el de Carolina del Norte, cinco el de la del Sur y tres el de Georgia*.

»Cuando ocurran vacantes *en la representación de un Estado*, convocará los comicios el Poder ejecutivo del mismo para cubrirlas.

«Esta redacción localiza las elecciones en los Estados, como la Constitución argentina en las provincias; pero a nadie se le ocurre en los Estados Unidos que ella impida subdividir los Estados a los objetos de la elección. Por el contrario, desde el principio, el Congreso ha establecido que, después de cada censo decenal, cada Estado dividirá su territorio en tantos distritos cuantos representantes le corresponda elegir, de modo que cada distrito elija un sólo representante.

»Es lástima que la Constitución argentina haya dispuesto que la elección sea a simple pluralidad



»de sufragios, porque esa es una condición que no
»llenar los mejores planes propuestos para conse-
»guir la representación proporcional de las mine-
»rías, como el de Hare o el de Naville.

»Pero, bajo esa misma condición, hay procedi-
»mientos más perfectos que el de la elección uni-
»personal. Citaré el propuesto en Francia por Gi-
»rardin y el barón de Layre, denominado de la
»pluralidad simple o del voto singular.

»Según este sistema, cualquiera que sea el nú-
»mero de puestos por llenar, el elector deposita
»en la urna el nombre de un solo candidato y se
»proclama electos a los candidatos que han obte-
»nido el mayor número de sufragios. De este modo
»se procura que cualquier fracción que alcance al
»total de sufragantes, dividido por el número de
»funcionarios a elegir, obtenga la elección de su
»candidato.

»Los partidos se organizarían, dentro de cada
»provincia, en grupos o secciones aproximadamen-
»te iguales al cociente electoral, dando un candi-
»dato a cada grupo, a fin de no desperdiciar sus
»fuerzas. Sería imposible ahogar completamente
»las minorías, como sucede ahora.

»Este sistema es perfectamente constitucional y
»salva las objeciones hechas contra el de escruti-
»nio unipersonal por secciones: hace de la provin-
»cia un distrito indivisible y respeta la simple plu-
»ralidad de sufragios. Consulta, además, otros re-
»quisitos de un buen régimen electoral, que no
»han sido tenidos en cuenta por la ley de 1877.

»Desde luego, se basa en la igualdad política



»de los ciudadanos, atribuyéndoles un voto a cada uno.

»Por la ley citada, el ciudadano que reside en Jujuy, tiene solamente derecho a dos votos, mientras que el de la provincia de Buenos Aires dispone de diez y seis, sin que en la Constitución se haya autorizado semejante desigualdad.

»Fuera de esta consideración de derecho, razones de conveniencia abonan en favor del voto singular. Es más fácil acertar en la designación de un candidato, que en la de muchos. Es más difícil que los caudillos de partido impongan la aceptación de un candidato, que la de una lista, porque las gentes sencillas, que pueden encontrar argumentos y resolución para negarse a votar por una persona, no son capaces de hacer lo mismo respecto de muchas. El acierto y la independencia del elector están, pues, mejor garantidas por el voto singular.

»Por lo tanto, este sistema es aceptable y conveniente, mientras se modifica la Constitución y avanza el país lo suficiente para aplicar planes más perfectos y complicados.»

Posteriormente a esto, bajo la presidencia del general Roca, siendo ministro del Interior el doctor Joaquín V. González, se adoptó el sistema del distrito uninominal. Con ese sistema, las provincias quedaron divididas en tantos distritos cuantos eran los diputados a elegirse, y lo mismo se hacía para la capital. Esto dió, por primera vez en el país, el resultado de que en algunos de estos distritos electorales—en la capital de la República, en Tucumán y en algunas otras provincias—, triunfa-

•



ran las minorías. Por ejemplo: en Buenos Aires, el primer diputado socialista que ha habido, fué electo por el distrito electoral que corresponde a lo que se llama habitualmente el barrio de «La Boca». Si hubiera sido necesario que los socialistas tuvieran la mayoría de la ciudad de Buenos Aires para obtener representación, se hubieran quedado sin sacar ni un diputado. Y como ocurrió en la capital, aconteció en dos o tres distritos más de la República: los Gobiernos no pudieron imponer la totalidad de los diputados.

Cuando ocupó la presidencia el doctor Quintana, éste, que creía y había sostenido en épocas anteriores que era inconstitucional esa manera de dividir las provincias en secciones de un solo diputado, pidió la derogación de la ley. Así se hizo, y volvimos al sistema de la lista íntegra, hasta que bajo la presidencia del doctor Roque Sáenz Peña, se volvió a plantear la cuestión de la representación de las minorías.

Como el texto de la Constitución dice, que los diputados serán elegidos a simple pluralidad de sufragios, no cabe el sistema de la representación proporcional denominado del cociente, y por eso hay que adoptar alguno de los sistemas de representación de las minorías que esté más o menos de acuerdo con aquel texto.

El sistema de la representación proporcional denominado del cociente, que consiste en atribuir a cada partido un número de diputados proporcional al de sus votantes por una operación aritmética hecha después de la elección, no cabe en el texto de la Constitución argentina. Entonces, no



había más que volver al sistema de la circunscripción uninominal, si no se quería adoptar el sistema del distrito único en cada provincia, con la facultad de votar por un solo diputado cada ciudadano, que es el que yo indico también en mi folleto y que ya en Francia había preconizado Emile de Girardin con el nombre de pluralidad simple, o el sistema del voto graduado, en el que el primer candidato de una lista recibe un voto entero, el segundo recibe medio voto, el tercero un tercio de voto, y así sucesivamente.

La necesidad de representar en los Parlamentos, no solamente la opinión predominante en el país, sino también las opiniones disidentes con ella, es ahora universalmente reconocida, y solamente se difiere sobre el modo de obtener esa representación.

Pero muchos creen que no es necesaria la representación proporcional, bastando únicamente que las opiniones disidentes, o, por lo menos, aquellas que tienen más cuerpo, sean también representadas en alguna forma.

Los dos países europeos que llevan más tiempo de ensayo de la representación proporcional, son Suiza y Bélgica.

En Suiza se ha adoptado el sistema de Naville, semejante al que las provincias de Buenos Aires y Corrientes han incorporado a su legislación, que consiste en dividir el número de los votantes por el de funcionarios que deben elegirse, obteniendo así un cociente que se considera como la cuota electoral. Cada partido tiene, entonces, tantos repre-



sentantes cuantas veces se halle el cociente comprendido dentro del total de sus votos.

El sistema adoptado en Bélgica es el llamado sistema D'Hondt, y consiste en que se divide el número de votos de cada partido por 1, 2, 3, etc., escalonando los cocientes hasta el número de representantes que hay que elegir. El último cociente es el divisor electoral, y cada partido o lista obtiene tantos representantes cuantas veces cabe este divisor en la suma de sus votos. D'Hondt ha sostenido que en esta forma hay una representación más completa de la opinión que dividiendo sencillamente la cifra electoral por el cociente suizo.

Por la forma suiza, las minorías quedan un poco favorecidas, y por la belga, las mayorías conservan mayor importancia; porque en el primero de estos sistemas los cocientes dan siempre residuos más o menos grandes, y entonces se prefieren los mayores residuos para adjudicarles los representantes aún no repartidos; de aquí que las minorías suelen resultar más favorecidas.

En las otras formas de representación de minorías, los resultados no son matemáticos como en la representación proporcional. Una de ellas es la adoptada en la República Argentina, copiando de España el sistema llamado de la lista incompleta o voto limitado, por el cual se supone dividida la opinión en dos fracciones, compuesta la una de las dos terceras partes del total y la otra del tercio restante.

Pero como en ninguno de los países modernos se ha adoptado el colegio único, como cada país



está dividido en diferentes distritos electorales—la República Argentina y España los denominan provincias—, no es posible obtener que la totalidad de la representación nacional quede fraccionada en esa proporción: dos tercios para la mayoría y uno para la minoría. Por ejemplo: un distrito que elige tan sólo dos diputados, no puede reservar dos tercios para un partido y un tercio para otro. Así, toca al partido de la mayoría conseguir los dos diputados: es lo que pasa en Jujuy y La Rioja, donde la minoría no puede llevar representantes al Congreso nacional. Cuando hay que elegir cuatro, tampoco es posible obtener un tercio, y entonces se adjudican tres diputados a la mayoría y uno a la minoría; de manera que a ésta no le corresponde en este caso sino la cuarta parte de la representación. Cuando los diputados a elegir son cinco, no le toca a la minoría sino un diputado y tocan cuatro a la mayoría. Ha sucedido el caso de la elección de Tucumán del año 1914, en que habiendo cinco diputados que elegir, cuatro tomó la mayoría, y en virtud de elecciones complementarias tomó también el quinto. Cuando los números son superiores a cinco, existe mayor posibilidad de obtener el tercio para la minoría. Se comprende que, con todas estas deficiencias de aplicación en los diferentes distritos, la suma total da menos de un tercio, para la minoría, en el país entero.

Los españoles han llegado a esta combinación en vista de su imperfecto régimen electoral—muy semejante al argentino—, porque allí las elecciones las hacen, bajo la dirección del Ministerio, los gobernadores de provincia y los alcaldes, y aún



estos mismos funcionarios tienen que prepararlas con la cooperación de los *caciques*, que son lo que nosotros llamamos *caudillos*. Por esta razón, cuando sube un Gobierno nuevo, disuelve inmediatamente el Parlamento y manda practicar elecciones, que dan invariablemente por resultado algo más de los dos tercios para el nuevo Gabinete y el tercio *teórico*—que es siempre menos de un tercio—, para la oposición. Y todavía puede acontecer, como ha ocurrido ya algunas veces en nuestra provincia de Buenos Aires, que el mismo Gobierno designe cuáles son los miembros de la oposición que han de ser incluidos en el tercio de la minoría. De todos modos, siempre es mejor un sistema que permita a la minoría, aunque sea de un modo imperfecto, llevar algunos miembros al Parlamento, que un sistema que no lo permita.

Antes de 1912, entre nosotros, el escrutinio de lista, el voto simultáneo sobre la totalidad de los candidatos posibles, ha facilitado la ingerencia de los gobernadores de provincia en la formación de las listas. Los ciudadanos de las localidades, aun los que pudieran tener alguna influencia para hacerse ellos mismos candidatos, no pueden actuar sobre la totalidad del Cuerpo electoral. Se explica que un prestigioso vecino de Bahía Blanca extienda su acción sobre los municipios limítrofes y logre una mayoría entre los electores que lo conocen de vista o por referencias, en estos distritos; pero ¿puede esperarse razonablemente que cada ciudadano tenga simpatías y sea conocido en los diversos puntos de la provincia de Buenos Aires?

Quiere decir, entonces, que cuando se trata de



hacer votar a toda una enorme población desparrramada en un gran territorio, por una lista de candidatos, tiene de antemano seguro que el que maneja los resortes electorales—llámese gobernador o Comité—, que las opiniones individuales, por prestigiosas que sean, van a ser ignoradas casi siempre, y que la lista va a pasar tal como la formula el Gobierno o el Comité. Así se explica que personas dotadas de condiciones y capacidad suficientes para ser diputados, figuren en las listas junto a personas absolutamente desconocidas, o conocidas por no servir para nada. Y, sin embargo, triunfan. ¿Por qué? Porque esos malos candidatos incluidos en las listas, pasan en el montón, desde que la lista se vota en conjunto. Por consiguiente, los grandes distritos son peligrosos para la libertad electoral, cuando ellos no son organizados por una legislación que, con el sistema de Hare, el de Girardin o el del voto graduado, permita recoger la opinión independiente en la totalidad del territorio.

Hay muchas personas, dentro y fuera de la ciencia constitucional, que creen que es menester favorecer la acción de los partidos políticos y la disciplina de los mismos, y que, por consiguiente, conviene huir del voto uninominal y de la representación proporcional. Naturalmente, cuando esas personas son miembros de los partidos políticos que están en el Gobierno, el resultado se comprende: la ley se fabrica en ese caso para que determinado partido siga en el Poder todo el tiempo que pueda. Por el contrario, cuando un partido político que está en la oposición no se considera con mayoría



bastante para triunfar, busca, generalmente, la representación proporcional o la elección por medio de distritos uninominales.

Todas estas cuestiones son positivas y prácticas, y es menester que se tenga esto en cuenta, cuando se lee un autor o un tratado sobre sistemas electorales. Muchas veces, un autor está influido por su situación política en un determinado partido de su país, y entonces, las opiniones que emite, aun cuando sean sinceras, suelen ser parciales.

Todo movimiento hacia la reforma electoral tropieza siempre con inconvenientes opuestos por los partidos políticos que están en el Gobierno y que tienen, como es de imaginar, interés en conservar su situación. La opinión de las personas que no son miembros activos de los partidos políticos, raras veces se toma en cuenta por los legisladores, aunque tengan en los libros de Derecho Constitucional una aceptación más franca. Por ejemplo: el sistema de Hare ha sido estudiado por Stuart Mill en su libro sobre el Gobierno representativo, con gran amplitud; pero Hare no era político militante, sino una persona estudiosa que apreciaba imparcialmente la situación del régimen representativo, especialmente de Inglaterra.

En una nación, cuando se tiene un buen sistema electoral que garanta la independencia del elector, la legalidad de la votación y la sinceridad de los escrutinios, es menester tener también la seguridad de que el resultado de la elección va a ser respetado.

Los escrutinios de diputados nacionales y elec-



tores de presidente se hacían al principio por las Legislaturas de provincia; después se hicieron por una Junta compuesta de dos funcionarios provinciales y uno nacional, que actuaban en la capital de la respectiva provincia; y, últimamente, la ley de 1912 ha organizado las Juntas con dos magistrados nacionales y uno provincial. La tendencia es visible en el sentido de pasar el asunto de los funcionarios provinciales a los nacionales. Y es una evolución que se viene realizando al paso que gana predominio el Gobierno nacional. Así que no sería nada de extraño que, con una nueva reforma, desapareciera ese funcionario provincial y quedaran tres funcionarios nacionales para efectuar la función escrutadora de las elecciones de diputados y de electores de presidente.

¿Qué quiere decir escrutinio? Cómputo de los votos. No quiere decir juicio de los votos; no quiere decir tampoco aceptación o rechazo de actas. Hecho el escrutinio con sinceridad, triunfe quien triunfe, el que resulta electo recibe su diploma. Tal es la teoría universal, y esto es lo que se ha hecho ordinariamente en las elecciones nacionales de nuestro país, lo mismo que en Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Italia y, en general, en todas partes. El diploma, poder o acta—por eso se llama todavía Comisión de Poderes la que se ocupa de las elecciones—, es lo que habilita al electo para presentarse a la Cámara y tomar parte en sus deliberaciones. Pero en la República Argentina ha ocurrido—no en el orden nacional, pero sí en el provincial—que, a propósito, se ha prescindido de la previa expedición de diplomas a



los electos, para que nadie supiera quiénes eran diputados hasta el momento en que la Cámara legislativa proclamara a los que mejor le pareciera.

En la provincia de Buenos Aires, especialmente, la subversión de ideas, la confusión sobre este punto ha sido extraordinaria en los últimos treinta o cuarenta años. Las Cámaras se han arrogado la facultad de hacer ellas el escrutinio, cosa que no sucede en ninguna parte del mundo civilizado.

Felizmente, en el Congreso nacional no se ha llegado a ese extremo. Han ocurrido, sí, dos o tres desgraciados casos en los cuales la Comisión de Poderes de la Cámara de Diputados ha rectificado algún escrutinio hecho por la Junta del distrito correspondiente; pero es de esperar que esos casos no se repetirán. La regla ha sido siempre, en la Cámara nacional, aceptar los escrutinios hechos por las respectivas Juntas centrales que funcionan en las capitales de provincia.

El juicio de la elección debe hacerse por las Cámaras respectivas cuando hay controversia. Es esa la teoría inglesa y la norteamericana; pero la teoría que rige entre nosotros, por equivocación u olvido de los legisladores, se pone en el supuesto de que todos y cada uno de los diplomas deben ser sometidos a juicio y fallo de la Cámara respectiva, aunque nadie los objete en forma legal. Esta es la teoría que la República Argentina está practicando, sin que lo estatuya la Constitución, y por eso no basta a un diputado tener su diploma expedido por la Junta que ha hecho el escrutinio, sino que necesita contar con el beneplácito de la mayoría existente en la Cámara, para penetrar en

ella, porque esa mayoría se hace parte contraria al portador del diploma que va a juzgar, aunque no haya ningún otro pretendiente a la Diputación de que se trata.

Nuestras costumbres a este respecto son bastante deficientes, porque los diputados, cuando juzgan las elecciones, se olvidan de que son jueces y proceden con espíritu de partido, para aceptar al amigo, aun cuando traiga un mal diploma, o para rechazar al adversario, aun cuando lo traiga bueno. Sólo en casos de mucha evidencia, y bajo la vigilancia de una opinión activa, se respetan los verdaderos resultados del sufragio y de los escrutinios.





EN la distribución de los asuntos que corresponden al orden nacional y al provincial—según hemos visto en páginas anteriores—, se atribuye por la Constitución al Poder judicial nacional, el conocimiento de todos aquellos asuntos que se supone interesan preferentemente a la nación en conjunto, y, sobre todo, lo que pudiera afectar las Relaciones Exteriores, tanto comerciales como políticas, con las demás naciones del mundo.

En el desenvolvimiento de la nación argentina, la gran cantidad de extranjeros que han venido a radicarse en las diferentes provincias, particularmente en las del litoral, ha dado margen a muchas cuestiones judiciales, que no habían sido previstas en toda su magnitud por los constituyentes, o que si lo habían sido, no lo fueron por los que efectuaron las reformas del año 1860, ni por los que hicieron las leyes de justicia federal de 1865.

La administración de justicia, en todos los países bien organizados, es un elemento esencial para la cultura y para el orden; mientras no haya la posibilidad de que cada habitante del país pueda obtener la realización de sus derechos, cuando se les agra-



via o desconoce por otro, no se puede calificar a un pueblo de sociedad realmente civilizada. En las naciones europeas y en los Estados Unidos, se ha dado siempre, por los publicistas y hombres de Estado, una importancia considerable a esta rama del Gobierno, aun cuando no en todos los países haya sido decorada con el nombre de Poder público. Así, en Francia, no son muy aficionados a llamar a los Tribunales Poder judicial, ni tampoco lo son en los demás países continentales; pero la administración de justicia, cualquier título que lleve, es una institución perfectamente consolidada.

Poco pueden sobre los Tribunales y sobre los jueces de Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica o Suiza, las influencias de orden político o económico que, en países menos sujetos al orden de los que acabo de mencionar, suelen llevar las cosas a ciertos extremos, sólo conocidos en la parte del mundo que los ingleses suelen denominar despectivamente: *¡South America!*

En la República Argentina, tal menosprecio está demás. y es de notar que esa perfección ha correspondido, sobre todo, a la parte de la administración de justicia que se ha colocado bajo la dirección del Gobierno nacional, es decir, a la justicia federal.

Es por este motivo por el cual, desde un extremo a otro de la nación, los que tienen alguna contienda jurídica, procuran llevarla a los Tribunales federales. He hecho yo notar esta circunstancia, muchos años hace, en distintas publicaciones, sobre todo, siendo presidente de la Suprema Corte de la



provincia de Buenos Aires y juez local, antes de ser juez federal. Las apreciaciones que hice sobre este punto, pueden leerse, no sólo en los artículos anteriormente publicados, sino en mi libro sobre *El Gobierno Representativo Federal*, que fué escrito cuando yo estaba en la Corte de la provincia de Buenos Aires, y, además, en un artículo posterior, titulado «La ampliación de la justicia federal», que se publicó en la *Revista de Ciencias Políticas*, que dirige el doctor Rivarola, también escrito cuando era miembro de la Administración provincial de justicia de Buenos Aires (1). De suerte que estas opiniones son completamente independientes del cargo que más tarde he desempeñado en la justicia federal. He considerado siempre que ofrece mayor garantía para el litigante la justicia federal, y eso lo mismo en la provincia de Buenos Aires que en las restantes de la República.

Los Tribunales argentinos, con motivo de la enorme cantidad de extranjeros que ha venido al país, se ven frecuentemente ocupados en decidir causas que afectan nuestras Relaciones Exteriores, así diplomáticas como económicas, con los Estados europeos. Lo razonable sería que esa clase de asuntos fueran excluidos de la jurisdicción provincial y puestos bajo la competencia de la justicia federal, desde que es el Gobierno de la nación quien responde ante las potencias extranjeras de todo retardo o denegación de justicia cometido contra los súbditos o ciudadanos de ellas.

(1) Dicho artículo ha sido incorporado al libro publicado bajo el título de *Temas políticos e históricos*, en 1916.



Hamilton, en el *Federalista*, había dicho: «La paz del todo no debe ser dejada a la disposición de una parte... Como la denegación de justicia o su violación por las sentencias judiciales, como por cualquier otro medio, es clasificada, con razón, entre las justas causas de la guerra, se sigue que los jueces federales deben conocer de todas las causas en que los ciudadanos de otros países están interesados.»

Pero la ley orgánica de 1863, con su espíritu localista, quitó a los Tribunales federales, entre otros casos, el conocimiento: 1.º, de las causas criminales contra extranjeros o vecinos de otra provincia; 2.º, de los concursos de acreedores y de los juicios universales de partición, aunque intervengan extranjeros o vecinos de otras provincias, y 3.º, de los pleitos en que intervienen sociedades y comunidades, cuando alguno de los miembros de ellas carezcan del derecho de invocar el fuero federal, aunque todos los demás lo hicieran, es decir, aunque intervinieran extranjeros o vecinos de distintas provincias.

Y como, por razón de la materia, la aplicación de los Códigos civil, comercial, penal y de minería corresponde, por regla general, a las provincias, y son esos Códigos los que hay que invocar en los pleitos comunes, resulta que, en la actualidad, los Tribunales provinciales tienen a su cargo la protección de los derechos de los extranjeros en mayor grado que los Tribunales federales creados con ese objeto, entre otros fines de su institución.

Se ha pretendido que la ley de 1863 se ajusta a la letra y al espíritu de la Constitución. No lo creo. Es



cierto que la reforma provincialista de 1860 excluyó algunas causas de la jurisdicción federal; pero éstas fueron solamente: 1.º, la aplicación ordinaria de los Códigos nacionales en materia civil, comercial, penal y de minería; 2.º, la libertad de imprenta; 3.º, los recursos de fuerza contra las decisiones de los Tribunales eclesiásticos, que entonces intervenían en materia de matrimonio; 4.º, los conflictos entre los Poderes públicos de una misma provincia, y 5.º, las causas entre una provincia y sus propios vecinos.

Ninguno de esos asuntos comprende las causas en que un extranjero sea parte, causas que Alberdi entendía, como Hamilton, que debían corresponder a la jurisdicción nacional. Alberdi recuerda, en su *Derecho público provincial*, que el gobernador Rozas, por denegación de justicia en la provincia de su mando, empenó a la República en guerras y bloqueos desastrosos.

La parte no reformada del artículo 100 de la Constitución atribuye a la justicia federal el conocimiento «de las *causas* que se susciten entre dos o más provincias, entre una provincia y los *vecinos* de otra; entre los *vecinos* de diferentes provincias, y entre una provincia o sus *vecinos* contra un Estado o ciudadano extranjero».

Este texto claro ha sido oscurecido violentando el sentido castellano de las palabras *causas* y *vecinos*, para amoldarlo al texto de la Constitución norteamericana.

Repito lo que he dicho en otra ocasión:

Se ha procedido desde 1863 como si la Constitución argentina debiera, en esta materia, interpre-



tarse como una simple traducción de la de los Estados Unidos, traducción en la que se hubieran deslizado errores que el intérprete debiera salvar con ayuda de los comentaristas norteamericanos.

Y, sin embargo, Alberdi había proclamado en todos los tonos lo contrario. «Para disolver la unidad o integridad nacional de la República Argentina—decía—, bastará aplicarle al pie de la letra la Constitución de los Estados Unidos, convirtiendo en Estados a las que son y fueron provincias de un solo Estado... Para falsear y bastardear la Constitución nacional de la República Argentina, no hay sino comentarla con los comentarios de la Constitución de los Estados Unidos» (1).

Las diferencias de texto entre la Constitución argentina y sus modelos no son errores de traducción, sino alteraciones intencionales, introducidas en vista de las condiciones y circunstancias particulares de nuestro país.

Así, el artículo 100 (antes 97), que define la jurisdicción de los Tribunales federales, contenía originariamente disposiciones que no ha contenido nunca la sección 2 del artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos, en la cual no figuraron jamás los recursos de fuerza ni los conflictos entre Poderes provinciales. Y, al contrario, la Constitución argentina no prevé el caso de ciudadanos del mismo Estado que pretendan tierras en virtud de concesiones hechas por diferentes Estados, caso puesto bajo la jurisdicción federal por la men-

(1) Alberdi, *Estudios sobre la Constitución argentina de 1853*, incluidos en las obras completas, tomo V, pág. 184.



cionada sección 2 de la Constitución norteamericana.

Fué también una alteración intencional la supresión de la distinción hecha por la Constitución norteamericana entre *casos* y *controversias*. En el lenguaje jurídico de los Estados Unidos, la palabra inglesa *case* (caso) es genérica y comprende toda clase de asunto judicial, mientras que la palabra *controversy* (controversia) se aplica solamente a los asuntos civiles, que en castellano denominamos pleitos. La Constitución norteamericana ha puesto bajo la jurisdicción federal todos los *casos* regidos por la Constitución, leyes y tratados de la nación, los de almirantazgo y jurisdicción marítima y los referentes a embajadores, ministros diplomáticos y cónsules; pero, en cuanto a los demás asuntos, sólo ha incluido las *controversias* entre dos o más Estados, entre un Estado y ciudadanos de otro, entre ciudadanos de diferentes Estados, entre ciudadanos del mismo Estado que pretendan tierras en virtud de concesiones otorgadas por diferentes Estados, y entre un Estado o sus ciudadanos y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros. La Constitución argentina, más unitaria, reemplazó casos y controversias por una sola palabra, *causas*, que comprende todos los asuntos judiciales, sin distinción, y que claramente incluye los asuntos criminales.

Causa, dice Escriche en su popular diccionario de jurisprudencia, es «toda contienda judicial entre partes o todo asunto que se ventila contradictoriamente y se juzga en un Tribunal»; y agrega: «Aunque el nombre de *causa* es común a los asun-



tos civiles y criminales, se aplica, no obstante, más bien a los criminales que a los civiles, usándose preferentemente con respecto a estos el de *pleito*». La ley de 1863, restringiendo a los asuntos civiles la jurisdicción federal *ratione personarum*, y excluyendo los asuntos criminales, alteró, pues, notoriamente, el sentido ordinario y técnico del término *causa* empleado por la Constitución, haciéndole perder precisamente la acepción más usual.

Otra alteración análoga ha ocurrido con el significado de la palabra *vecino*, con que el artículo 100 de la Constitución argentina ha reemplazado la palabra *citizen* (ciudadano) de la norteamericana.

Donde la de los Estados Unidos dice: «controversias entre un Estado y *ciudadanos* de otro Estado—entre *ciudadanos* de diferentes Estados—y entre un Estado, o sus *ciudadanos*, y Estados, ciudadanos o súbditos extrajeros»—, la Constitución argentina dice: «Causas que se susciten entre una provincia y los *vecinos*, contra un Estado o ciudadano extranjero».

El sentido que la palabra *vecino* tenía en la época de la redacción de la Constitución y que aun conserva, lo da el mismo diccionario de legislación y jurisprudencia antes citado. «*Vecino*.—El que tiene establecido su domicilio en algún pueblo con ánimo de permanecer en él». Concuerta esta definición con el concepto que informa el artículo 12 de la ley de jurisdicción de 1863, que dice así: «La vecindad en una provincia se adquirirá, para los efectos del fuero, por la residencia continua de dos años, o por tener en ella propiedades raíces o



un establecimiento de industria o de comercio, o por hallarse establecido de modo que aparezca el ánimo de permanecer».

Se puede, pues, ser vecino sin ser ciudadano: no es la nacionalidad, sino la residencia, el elemento constitutivo de la vecindad. Un extranjero puede avecindarse en una provincia sin naturalizarse, sin adquirir la ciudadanía argentina, que es la única ciudadanía que se ejercita en nuestra República. Los constituyentes de 1853 y 1860 no pedían hablar de ciudadanía de provincia, porque tal cosa no existía entonces, ni convenía que existiera en esta nación.

Australia, al imitar en el artículo 75 de su Constitución las disposiciones del artículo 3.º de la norteamericana, ha procedido de un modo análogo a la argentina, sustituyendo la palabra *ciudadano* por la de *residente*. La cláusula australiana dice: «Entre Estados, o entre *residentes* de diferentes Estados, o entre un Estado y un *residente* de otro Estado». No se dirá que aquí hay error de traducción, puesto que ambos textos se hallan en inglés. Lo que hay es adaptación inteligente, como en la República Argentina.

Es oportuno observar que no son los Estados Unidos el único modelo de forma federativa digno de ser imitado. Ahí están, más próximos a nosotros en población y recursos, el Canadá, Suiza y Australia, con sus respectivas Constituciones federales de 1867, 1874 y 1900. Ninguno de esos florecientes y libres pueblos, se ha dejado arrastrar por el ejemplo imponente de la gran República de Norte América. Cada uno ha tenido, sobre todo,



en cuenta sus propias necesidades y circunstancias.

El Canadá ha dejado a las provincias la creación y organización de Tribunales locales y la legislación sobre procedimientos civiles; pero ha reservado al Gobierno federal el nombramiento de todos los jueces, la legislación sobre procedimientos en materia penal y el establecimiento de un Tribunal general de apelación para todo el Canadá, que funciona ahora en Ottawa con el título de Corte Suprema.

Suiza ha conferido al Tribunal federal una jurisdicción parecida a la de nuestra Corte Suprema; pero le ha atribuido, semejante a la Constitución argentina de 1853, el conocimiento de todo pleito entre un cantón y un individuo o corporación particular, cuando una de las partes lo pida y el litigio alcance el grado de importancia que determine la legislación federal, y, además, el conocimiento de las reclamaciones por violación de derechos constitucionales de los ciudadanos, todo sin perjuicio de la facultad de la legislación federal para ampliar estas atribuciones y, especialmente, para asegurar la uniformidad de la aplicación de las leyes dictadas en materia de Derecho civil y comercial.

En cuanto a Australia, la Constitución de 9 de julio de 1900 ha conferido a la alta Corte federal jurisdicción de apelación sobre los Tribunales superiores de los Estados, en los casos en que antes procedía ese recurso para ante el rey de Inglaterra, y jurisdicción originaria o de apelación, según lo determine la ley, en todos los casos regidos por



leyes federales, sin excepción, comprendiendo el Derecho comercial y el de familia.

En ninguna de estas Constituciones se ha rehusado a la judicatura federal el conocimiento de las causas regidas por las leyes federales, anomalía establecida en la reforma argentina de 1860, respecto de leyes tan transcendentales como son las del Derecho civil, comercial y penal. Alemania, no obstante contar en su seno con Estados poderosos, como los de Prusia, Baviera, Sajonia y Württemberg, ha delegado en el Gobierno federal la legislación civil, comercial, penal y de procedimientos judiciales. Se ha dejado a los Estados, por regla general, la administración de la justicia ordinaria con sujeción de los Códigos nacionales; pero el Tribunal Imperial que funciona en Leipzig (*Reichsgericht*) puede revisar, en grado de última instancia, las sentencias de los Tribunales regionales superiores.

Comentando la organización judicial del Imperio Alemán, el profesor Laband, después de explicar que las sentencias de los Tribunales locales tienen efecto legal en toda la nación (como ocurre en la República Argentina), observa con su habitual criterio jurídico (1): «La extensión de la jurisdicción de cada uno de los Estados confederados a todo el territorio de la Confederación no exige solamente reglas uniformes tocante a la competencia de cada Tribunal, sino también una garantía que asegure la uniformidad de interpretación y aplicación de las leyes o reglas jurídicas. En el

(1) LABAND, *Le droit de l'empire allemand*, tomo V, pág. 280.



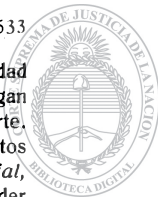
caso presente, esta garantía no puede consistir sino en la transferencia de la jurisdicción de última instancia al Imperio mismo, es decir, en el establecimiento de un Tribunal Imperial Supremo. Aquí, la jurisdicción de cada Estado sufre una limitación importante: no sólo es completada, sino dominada por la jurisdicción del imperio. Le falta, en la cúspide, la independencia: acaba en la jurisdicción del imperio y allí solamente encuentra su término final» (1).

No miraron así las cosas los reformadores argentinos de 1860. No fué la serenidad jurídica su rasgo distintivo, como que proyectaron sus enmiendas entre dos batallas, la de Cepeda, que los convocó, y la de Pavón, que los absolvió.

Si ellos consideraron asuntos de interés nacional la legislación de la familia, de la propiedad, de los contratos, de las negociaciones mercantiles, de las sucesiones, de los delitos y de las penas, y si creyeron que esa legislación debía ser uniforme para todo el país, no se explica que se desentendieran de su cumplimiento, librándolo a la buena o mala voluntad de los jueces provinciales y a la anarquía de las jurisprudencias de campanario, ya que lo que importa en las leyes no es que se dicen, sino que se cumplan.

En diversas ocasiones se ha puesto de relieve la absurda diversidad de las interpretaciones locales dadas a los Códigos de la nación y la arbitraria variedad de los procedimientos, al cabo de los cuales, en vez de una sentencia definitiva largo tiempo es-

(1) La Constitución republicana de 1919 no ha alterado el régimen judicial establecido por la Constitución monárquica de 1871.



perada, suele obtenerse una declaración de nulidad de todo lo obrado, a fin de que las partes sigan pleiteando hasta el cansancio, la vejez o la muerte. Parece que nadie se atreverá ya a defender estos resultados jurídicos de la *soberanía provincial*, como titulaban los reformadores de 1860, al poder excesivo confiado al caciquismo local.

Y se me ocurre que tampoco ha de pretender nadie que, en los pleitos entre una provincia y sus propios vecinos, éstos están más seguros de obtener justicia en los Tribunales locales, que en los nacionales. Una larga experiencia ha demostrado que los jueces de provincia hacen lo posible para no fallar contra su Gobierno, o, mejor dicho, contra los deseos del gobernador, salvo escasas y honrosas excepciones.

En publicaciones anteriores (1), he propuesto la idea de reformar la Constitución, con objeto de devolver a los Poderes nacionales las facultades que le cercenó la revisión de 1860. Creo que esa idea o la de una reforma limitada a nacionalizar todas las causas en que sea parte un extranjero o una provincia, y a uniformar la aplicación de los Códigos civil, comercial y penal, no encontrarían oposiciones tenaces ante un criterio experimental y razonable. Pero es posible que susciten resistencias poderosas en la masa de intereses creados por el funcionamiento del régimen actual.

En este concepto, y mientras la propaganda y la ilustración destruyen esos obstáculos, creo que

(1) MATIENZO: *El Gobierno Representativo Federal*, páginas 331 a 348 de la edición de Buenos Aires, y páginas 327 a 341 de la de Madrid.



podría darse un gran paso en el sentido de la nacionalización de la justicia, con sólo derogar las leyes del Congreso que, apartándose del texto constitucional, han transferido a los jueces locales atribuciones de carácter federal.

Desde luego, los concursos de acreedores deben ser devueltos a la justicia nacional, como en los Estados Unidos: en primer lugar, porque ellos están regidos por la ley de quiebras o bancarrotas, que es materia federal, excluida del Código de comercio por la Constitución, y, en segundo lugar, porque la universalidad del juicio atrae cuestiones que interesan a extranjeros y vecinos de distintas provincias.

Los juicios de partición de herencia y las acciones de los acreedores de la sucesión, deben, por razones análogas, ser excluidos de la jurisdicción provincial, siempre que el fuero federal corresponda según el texto de la Constitución de la nación, es decir, siempre que el pleito se trabé entre vecinos de distintas provincias o sea parte un extranjero.

Las causas criminales seguidas entre vecinos de distintas provincias o en que sea parte un extranjero, no estando excluidas de la competencia federal por la Constitución, deben ser restituidas a ella.

Los delitos cometidos por medio de la imprenta, deben ser juzgados por los Tribunales federales, en los casos en que el delito en sí mismo, prescindiendo del instrumento, cae bajo la jurisdicción federal por razón de la materia o de las personas, o, en otros términos, la circunstancia de ser cometido por medio de la imprenta, no basta para que



un delito sea excluido del fuero federal; o, más brevemente, el instrumento empleado por el delincuente, carece de fuero.

En los casos en que intervienen sociedades o comunidades, la regla debería ser la inversa de la actual; esto es, debería bastar para la procedencia del fuero federal, que uno de los litigantes tenga el derecho de acogerse a la jurisdicción nacional, ya que el objeto de este fuero, es proteger el derecho contra la posible parcialidad o deficiencia de la justicia de provincia, y no hay razón para que esa protección desaparezca, cuando otros colitigantes no tengan título a ella.

La prórroga de jurisdicción podría ser suprimida sin inconveniente alguno, tanto más cuanto que hoy se efectúa, en ciertos casos, por la voluntad de una sola de las partes. Es mucho más serio y más sencillo, que cada asunto tenga su juez natural e invariable. La Corte Suprema ya ha declarado improrrogable la jurisdicción federal *ratione materiae*. Falta extender ese principio a la jurisdicción *ratione personarum*.

Y por lo que hace a la jurisprudencia, convendría que la ley le diera rumbos más nacionalistas, estableciendo el principio general de que, en caso de duda, las cuestiones de competencia entre jueces federales y provinciales deban decidirse en favor de los primeros; porque ellos representan la justicia suprema del país, la justicia creada para tutelar los derechos más preciosos y las garantías constitucionales más solemnes, la justicia cuya responsabilidad asume ante el mundo, la nación argentina.





➤ EL PODER JUDICIAL Y LOS DEMÁS PODERES

LA diferencia entre un caso judicial y un acto administrativo o legislativo, no suele ser siempre bien apreciada por los abogados y estudiantes.

El Poder judicial tiene como misión principal decidir contiendas concretas relativas a los derechos y obligaciones de las personas. Esas contiendas pueden ser entre individuos o entre un individuo y un Estado o una autoridad. Cuando el Estado obra, por ejemplo, como persona jurídica, y contrata con un individuo, el caso está regido por el Código civil; y entonces el juez aplica las disposiciones sobre los contratos, considerando al Estado como si fuera un individuo que ha contratado con otro.

Pero hay algunos casos menos claros, en los cuales la intervención de la autoridad parece que no se efectuara en la misma forma que podría hacerlo un individuo; por ejemplo: cuando la autoridad se pronuncia sobre asuntos de orden público, cuando obra como autoridad administrativa.

Hay quienes creen que, siempre que el interés particular o un derecho individual han podido ser afectados por esa acción de la autoridad, el caso

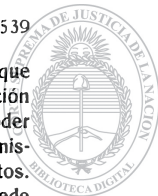


no es judicial, sino de naturaleza pública, y que debe ser resuelto por autoridades ajenas al Poder judicial.

Esto ha llevado a algunos publicistas a definir una materia contencioso-administrativa, distinta de la materia netamente judicial y de la netamente administrativa. En la materia netamente judicial, según esos autores, el conflicto es entre dos partes que tienen derechos individuales. En la materia administrativa, la autoridad se pronuncia teniendo en vista únicamente el interés público; y en esta otra materia contencioso-administrativa, hay un interés individual que está en conflicto con el interés general, que se supone representado por la autoridad administrativa. Los partidarios de esa doctrina creen que los asuntos en que la autoridad administrativa está en pugna con el interés particular, no deben ser llevados a los Tribunales judiciales, sino que deben ser resueltos por autoridades especiales.

Entre los ingleses y los norteamericanos, no se ha adoptado esa doctrina. Para los unos como para los otros, no hay más que un solo Poder judicial, y todos los asuntos en los cuales el interés individual, protegido por la ley, está en juego, deben ser decididos por los Tribunales ordinarios.

➤ Es en Francia donde ha prevalecido el sistema del Tribunal contencioso-administrativo, que no es Tribunal judicial; y de ese país se ha tomado, en parte, la institución de nuestra provincia de Buenos Aires sobre este particular. En Francia, el Consejo de Estado es el que se encarga de resolver los asuntos contencioso-administrativos; y la



opinión predominante allí, es que, siempre que aparece el interés de la administración o la acción oficial del funcionario, no debe intervenir el Poder judicial, sino que debe ser la administración misma la que resuelva las contiendas o los asuntos.

Fácil es figurarse todos los peligros que puede haber para los intereses particulares legítimos en que sea la administración misma la que se encargue de decidir las contiendas que tiene ella con los demás. Los funcionarios administrativos no son afectos a dar el brazo a torcer—como se suele decir—, una vez que han procedido más o menos abusiva o arbitrariamente, sea con sinceridad o por equivocación, y siempre quieren mantener lo que han resuelto. Así es que pedirles a ellos mismos que deroguen lo que han hecho, porque afecta un determinado interés particular, es una tarea inútil en la mayoría de los casos, y si lo conceden, lo hacen como gracia, no como justicia, y por procedimientos que no son los que se acostumbran en los Tribunales ordinarios, en los que las partes tienen iguales facultades para buscar las pruebas y para argumentar sobre ellas, a fin de que el juez pueda imparcialmente decidir entre los dos intereses encontrados.

➤ En la República Argentina no se ha admitido en el orden nacional el sistema de los Tribunales superiores administrativos; no hay sino Tribunales ordinarios. De manera que, un caso cualquiera, en el que un derecho individual está en pugna con los actos de la administración nacional, es de índole judicial y va a la justicia federal. La única restricción que se ha introducido para el particular es



que, cuando la nación tiene que ser demandada, debe solicitarse previamente permiso del Congreso. Esta es una fórmula, pues, generalmente, el permiso no se niega. Puede tardar más o menos tiempo el Congreso en acceder al pedido; pero, ordinariamente, se concede la venia.

➤ La venia del Congreso tiene su origen en una doctrina admitida en los Estados Unidos, que la ha tomado de Inglaterra, país en el cual no se puede demandar a la Corona. Pero cuando los ciudadanos ingleses necesitan defender su patrimonio o su derecho contra actos emanados de la Corona o de sus agentes, se presentan en forma de petición, y el soberano accede a que se tramite y se resuelva, lo que se hace en definitiva como si fuera un pleito común.

➤ Antiguamente, los juristas ingleses decían: «La Corona no puede ser demandada sin su permiso». Los norteamericanos, por su parte, dijeron: «Siendo el soberano, en Estados Unidos, el pueblo, éste es la Corona; por consiguiente, el pueblo, representado por su Gobierno, no puede ser demandado sino con su consentimiento». Si bien en la Constitución de ese país se establece que la Corte Suprema y los Tribunales nacionales son competentes en las causas en que la nación sea parte, eso no quiere decir—dijeron ellos—que baste que un interesado cualquiera demande a la nación, para que ésta tenga que hacerse parte; y sostuvieron la necesidad de acudir previamente al Congreso, que es el representante de la soberanía popular, para que él dé su venia para el pleito.

Entre nosotros, en uno de los primeros casos



en que se demandó a la nación, la Corte Suprema, aplicando esa doctrina norteamericana, dijo que, aun cuando ni la Constitución ni las leyes argentinas lo establecen, surge del principio de la soberanía nacional que la nación no puede ser citada a juicio sin su consentimiento, y, por consiguiente, declaró la Corte que no daría curso a la demanda mientras el Congreso no hubiera otorgado su venia. Más tarde, en 1900, se ha dictado una ley por la que se declara que no es necesaria la venia del Congreso para aquellos casos en que la nación es demandada en su carácter de persona jurídica y que bastará que los interesados acrediten haber previamente reclamado los derechos pretendidos ante el ejecutivo y que éste los haya denegado. De manera que, cuando un contratista de obras, por ejemplo, considera que su contrato le da derecho a tal o cual suma de dinero y la nación lo niega, debe solicitar que el Poder ejecutivo nacional le reconozca ese derecho, y solamente si éste se hubiera negado a reconocerlo, puede ir al juez federal a demandar a la nación. Si el Poder ejecutivo se demora, la ley establece también un término (seis meses), después del cual, si no se ha obtenido una decisión, se puede acudir a la justicia federal, es decir, al juez de la sección federal correspondiente.

Ahora, ¿cuándo procede la nación como persona jurídica? Teóricamente es esta una cuestión muy fácil. Muchas cosas son fáciles en teoría; la dificultad está en la aplicación. Teóricamente, la nación procede como persona jurídica cuando efectúa algunos de los actos del Derecho civil o



comercial, que pueden realizar las personas; es decir: cuando contrata, toma préstamos, compra o vende, hace locación de servicios, etc. Pero hay casos en los cuales no se puede advertir bien si la nación o la persona que la representa, ha procedido como autoridad pública o como persona jurídica. No es el momento de que entremos a profundizar la materia, y basta que indique que existe esa dificultad. En muchas ocasiones la Corte Suprema, la Cámara o el juez federal, según sea el Tribunal que conozca del asunto, declaran que, no obstante que el interesado cree que la nación ha procedido como persona jurídica, no ha sido así sin embargo, pues simplemente ha actuado como autoridad, por lo cual, corresponde pedir la venia al Congreso. Pero sea con o sin venia, el Poder judicial, cuando la nación es parte, obra como si se tratara de un litigante particular.

La nación no tiene privilegio alguno cuando litiga, de manera que puede ser condenada como cualquiera de los particulares, con la sola restricción de que la condena no lleva carácter ejecutivo.

Hay un modo de hablar vulgar, en que se supone, que el demandado es el Poder ejecutivo en esa clase de pleitos. No; el Poder ejecutivo, el Poder legislativo y el Poder judicial, no son personas demandables: sólo se puede demandar a la nación; esa es la persona jurídica. El Poder ejecutivo no es sino un representante, un administrador, un apoderado de la nación.

Los fallos judiciales, intervenga la nación o no, trátese de asuntos ordinarios entre individuos o de litigios entre un individuo o una empresa y el Go-



bierno, no pueden referirse sino al caso particular. Es la contienda concreta que ha motivado el pleito, la única que debe decidirse; no se deciden las otras que pueden venir o que hayan venido antes.

El Poder judicial no da reglas generales ni dicta leyes. Sus resoluciones son tan sólo aplicables en el expediente de que se trata; así es que se condena o se absuelve al demandado en el caso que motiva la contienda; no se dice nada sobre lo que le pasará a otra persona a o la misma en otro caso.

A pesar de que esto parece sumamente claro, he visto yo una sentencia en la Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires, hace ya algunos años, en la que se declaraba que la resolución era general para todos los demás ciudadanos que no habían litigado. Cuando uno ve que se pueden cometer estos errores en el más alto Tribunal de la primera de las provincias argentinas, comprende que es necesario insistir en la enseñanza, sobre esta distinción elemental, entre lo que es un acto judicial y lo que es un acto legislativo o ejecutivo.

El acto legislativo es por su naturaleza general; rige, por lo tanto, para todo el mundo y mira al futuro. Es una regla que se establece para que la acción de la colectividad se amolde a ella en lo sucesivo. El acto ejecutivo, cuando reglamenta la ley, tiene también carácter general; porque es para que todos los que van a caer en adelante bajo la sanción de esa ley, se adapten también a las prescripciones que para facilitar su acción ha establecido el Poder ejecutivo. Pero el acto judicial se re-



fiere al pasado, pues decide una contienda concreta entre A y B, aplicando la ley y resolviendo que A tiene razón contra B, o B la tiene contra A, y que las costas de este litigio las pagará A o B, o las pagarán por mitad. Esta es la función judicial. Ahora bien; ¿de qué proviene que una sentencia, sobre todo una sentencia de un Tribunal Supremo, tenga tanta importancia? Proviene de lo siguiente: que cuando un Tribunal ha estudiado un asunto y lo ha resuelto interpretando tal o cual disposición legal en un sentido determinado, es de esperarse que en un asunto parecido en el que haya de aplicarse igual disposición, los mismos jueces le encontrarán idéntico sentido. Y nada más.

De aquí resulta la tendencia de los abogados a aplicar una especie de canon o regla establecida por el Tribunal, para cada clase de casos. En realidad, no hay nada de eso, porque el juez examina cada expediente con separación. Lo que se llaman precedentes pueden servir de motivos, pero el juez no está obligado a mantenerse en el error, si es que él advierte que se había equivocado antes, ni está paralizado por la ley, si comprende que corresponde una interpretación más amplia o más restrictiva. Así, cada asunto provoca de nuevo el estudio del sentido de la ley, y como no hay dos casos exactamente iguales—del mismo modo que no hay dos personas exactamente idénticas o que en un hecho de la misma naturaleza procedan de igual manera—, así tampoco hay en las contiendas judiciales, en las cuestiones concretas, dos casos que se parezcan como dos gotas de agua, según la comparación ordinaria. Siempre intervienen cir-



cunstancias diferentes entre un caso y otro, y basta esto para que el juez, que tiene en cuenta un precedente, diga: «...pero en el presente caso hay tal circunstancia que no había en el anterior, por lo cual la aplicación de esta ley puede resultar demasiado rigurosa o demasiado benigna».

Así, pues, los efectos de la aplicación de la ley tienen necesariamente que variar, según las circunstancias particulares de cada causa o litigio. Y esto da por resultado, que si bien los artículos tales o cuales de una ley o los distintos preceptos del Derecho, aconsejados por los juristas, son, generalmente, interpretados por los Tribunales en el mismo sentido o del mismo modo, están expuestos a ser contrariados en casos particulares, porque nuevos estudios hechos por los mismos Tribunales, sobre todo cuando entran a formar parte de estos Cuerpos magistrados nuevos, pueden dar por resultado un cambio de apreciación. Esto va a lo siguiente: que si bien conviene a los abogados, en general, seguir lo que llaman la Jurisprudencia—que no es más que el rumbo en el cual van encaminados los casos sucesivos resueltos por un Tribunal—, ella no reemplaza jamás a la ley. La ley es permanente y general, mientras que la Jurisprudencia no es sino la manera de entender la ley y de adaptarla a los distintos casos que se van presentando.

Sucede a veces que la Jurisprudencia cambia de golpe, porque repentinamente se apercibe un Tribunal de que hay que dar a una disposición legal un sentido distinto del que se le atribuyera anteriormente, en virtud de que se le había entendido



mal y ahora se le entiende mejor. A este respecto, he citado ya la famosa cuestión del curso forzoso en los Estados Unidos. La Corte Suprema de ese país, durante la guerra de «Secesión», había resuelto un caso declarando inconstitucional la ley en la cual se establecía el curso forzoso de los billetes de Tesorería. El Congreso, al que perjudicaba esta declaración, puesto que le privaba de recursos muy importantes para continuar la guerra, aumentó el número de jueces de la Corte de siete a nueve. Con estos dos nuevos magistrados, cuyas ideas favorables a la constitucionalidad de la ley eran conocidas, se alteró la composición del Tribunal, y entonces, en lugar de resolverse por un voto de mayoría que la ley era inconstitucional, en otros casos que vinieron se resolvió por mayoría que la ley era constitucional.

Uno de los jueces de la Corte había firmado un fallo en disidencia contra los otros ocho miembros del alto Tribunal, aplicando la ley contra los *trusts*, contra estas compañías de capitalistas, constituidas para alterar el precio de las cosas e impedir la libre competencia. Y, al cabo de los años, ha podido, el mismo juez, tener la satisfacción de que su opinión disidente fuese adoptada por la mayoría del Tribunal. De suerte que la interpretación dada a la ley contra los *trusts*, a la ley Sherman, en la Corte de los Estados Unidos, es ahora diferente a la que se le daba antes. El mismo juez que firmaba en disidencia, firma ahora su opinión en mayoría. Ya se ve cómo se cambia la manera de interpretar las leyes.

Esa variación es necesaria; no se puede inmovi-



lizar nada, ni siquiera las leyes. En el continuo movimiento social y en el constante perfeccionamiento de todas las instituciones, una ley tiene que estar concebida en términos más o menos flexibles y generales, pues no puede prever la totalidad de los casos que van a ocurrir. Cuando se presentan los primeros, los Tribunales se encuentran en presencia, casi siempre, de las mismas circunstancias que el legislador ha previsto. por lo cual es fácil darle, más o menos, el sentido que haya podido resultar de la discusión de la ley; pero va transcurriendo el tiempo, vienen complicaciones nuevas, surgen necesidades que no se habían previsto antes y, entonces, los Tribunales se encuentran con que esa ley tiene que afrontar una situación completamente distinta de la que el legislador había tenido en vista. Ya no se sabe qué es lo que el legislador habría dicho en el momento actual, si él pudiera legislar en la presente situación. Y como los jueces no pueden dejar de fallar —porque ese es otro principio a que está subordinada la existencia del Poder judicial—, toda cuestión tiene que ser resuelta, haya o no ley: cuando la hay la aplican, y cuando ella no existe, aplican los principios generales del Derecho o de la legislación.

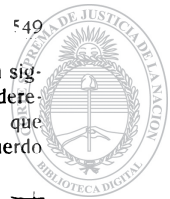
En razón de esa necesidad de fallar, el Tribunal tiene que amoldar el sentido de las leyes a las circunstancias actuales. Es de esa manera también cómo la misma Constitución de los Estados Unidos, que es una ley—aunque suprema—, no ha necesitado ser alterada en su fondo, no obstante



tener más de un siglo de vigencia, porque el mismo texto ha podido aplicarse a circunstancias que no existían en la época de su primitiva sanción. Por ejemplo: cuando se dictó la Constitución en los Estados Unidos, no había ferrocarriles, ni navegación a vapor, ni telégrafo, ni teléfono, etc.—tampoco los había en la República Argentina cuando se dictó la Constitución de 1853—; esos sistemas de comunicación han venido posteriormente, y los Tribunales norteamericanos han hecho bien en decir: «Estos medios no se tuvieron en vista, si bien están implícitamente contenidos en las disposiciones sobre la comunicación postal y el comercio.» En la Constitución argentina ya se habla de ferrocarriles, y se dice: «El Gobierno nacional fomentará la construcción de ferrocarriles.» En los Estados Unidos, el Gobierno nacional ha podido intervenir en las líneas de ferrocarriles, interpretando una cláusula de la Constitución que dice que el comercio entre los Estados y las naciones extranjeras está bajo la jurisdicción federal, porque los ferrocarriles son medios de comercio. Así lo declararon los Tribunales; y después han hecho lo mismo con los telégrafos y teléfonos. De esa manera los textos pueden permanecer inmóviles, mientras su aplicación puede ir cambiando con los tiempos.

El acto judicial complementa la legislación, en cuanto se ve obligado a aplicarla, a entenderla, a interpretarla en casos particulares; pero de ninguna manera la sustituye ni la evita, porque el legislador, si ve que se están dando a sus disposiciones

o a las leyes más o menos viejas que existen significados que no le parecen buenos, tiene el derecho de dictar una nueva ley estableciendo lo que considere más oportuno y conveniente, de acuerdo con las circunstancias actuales.





APÉNDICE



CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

DEL 1.º DE MAYO DE 1853
CON LAS MODIFICACIONES HECHAS
EN 1860, 1866 Y 1898

Nos, los Representantes del pueblo de la *Nación Argentina*, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de Pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la Libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino; invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la *Nación Argentina*. (a)

(a) El texto de 1853 empleaba en el título, en el preámbulo, en el artículo 3.º y en los siguientes, el nombre de Confederación argentina. En 1860, sin que recayera una resolución expresa, la convención reformadora aprobó la nueva redacción del texto constitucional, en que la Comisión redactora había sustituido Confederación por Nación y había eliminado el adjetivo *confederada*, que calificaba al sustantivo *provincia* en algunos artículos. En la presente publicación va en bastardilla la palabra *Nación* cuando ella ha reemplazado a la de Confederación.



PRIMERA PARTE ^(a)

CAPÍTULO ÚNICO

Declaraciones, derechos y garantías.

Artículo 1.º (1). La Nación Argentina adopta para su Gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

Art. 2.º (2). El Gobierno Federal sostiene el culto Católico Apostólico Romano.

Art. 3.º (3). *Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial * del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas Provinciales, del territorio que haya de federalizarse. (b)*

* Ley número 1029, del 21 de septiembre de 1880.

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1.º Declárase capital de la República el Municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales y después que se haya cumplido el requisito constitucional de que habla el artículo 8.º de esta ley.

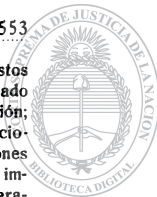
Art. 2.º Todos los establecimientos y edificios públicos, situados en el Municipio, quedarán bajo la jurisdicción de la Nación, sin que los municipales pierdan por eso su carácter.

Art. 3.º El Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Montepío, permanecerán bajo la dirección y propiedad de la provincia, sin alteración en los derechos que a ésta correspondan.

Art. 4.º La Provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferrocarriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el Municipio de la ciudad, conservando,

(a) La numeración primitiva de los artículos de la Constitución de 1853, va indicada entre paréntesis a la derecha del número actual de cada artículo.

(b) El texto de 1853 decía: «Artículo 3.º—Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad de Buenos Aires. que se declara capital de la Confederación por una ley especial.»



Art. 4.º (4). El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que, equitativa y proporcionalmente, a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para Empresas de utilidad nacional. (a)

Art. 5.º (5). Cada provincia dictará para sí una Constitución, bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de

asimismo, la propiedad de los demás bienes que tuviese en él.

Art. 5.º La Nación tomará sobre sí la deuda exterior de la Provincia de Buenos Aires, previos los arreglos necesarios.

Art. 6.º El Gobierno de la Provincia podrá seguir funcionando sin jurisdicción en la ciudad de Buenos Aires, con ocupación de los edificios necesarios para sus servicios, hasta que se traslade al lugar que sus leyes le designen.

Art. 7.º Mientras el Congreso no organice en la Capital la Administración de Justicia, continuarán desempeñándola los Juzgados y Tribunales provinciales con su régimen presente.

Art. 8.º Esta ley sólo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad a sus cláusulas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3.º de la Constitución nacional.

Art. 9.º Comuníquese al Poder ejecutivo.

En 8 de diciembre de 1880 quedó cumplido el requisito del artículo 8.º de esta ley, y desde esa fecha ejerce el Gobierno nacional jurisdicción exclusiva en la ciudad de Buenos Aires.

(a) El texto de 1853 contenía, después de *exportación*, las palabras de *las aduanas*, que fueron suprimidas en 23 de septiembre de 1890 por la Convención nacional reunida en Santa Fe, la que agregó: «hasta 1866, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1.º del artículo 67», frase que fué derogada en 12 de septiembre de 1896 por otra Convención nacional reunida también en Santa Fe.



justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (a).

Art. 6.º (6). *El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y, a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia (b).*

Art. 7.º (7). Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás, y el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos y los efectos legales que producirán.

Art. 8.º (8). Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás. La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias.

Art. 9.º (9). En todo el territorio de la Nación no habrá más Aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Art. 10. (10). En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las Aduanas exteriores.

Art. 11. (11). Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, se-

(a) En el texto de 1833, la segunda parte de este artículo decía: «... y la educación primaria gratuita, y las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo estas condiciones, etc.» Lo impreso en bastardilla fué suprimido por la Convención nacional de 1860.

(b) En el texto de 1833, este artículo decía: «artículo 6.º El Gobierno Federal interviene con requisición de las Legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior».



rán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten, y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.

Art. 12 (12). Los buques destinados de una provincia a otra no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, *sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio (a).*

Art. 13 (13). Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

Art. 14 (14). Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y de ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la Prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Art. 15 (15). En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice. *Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la Republica (b).*

Art. 16 (16). La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales, ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes

(a) El final: «sin que en ningún caso, etc.», fué agregado por la Convención nacional de 1860.

(b) La última cláusula «y los esclavos, etc.», fué agregada en 1880.



son iguales ante la ley y admisibles en los empleos, sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Art. 17 (17). La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la *Nación* puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4.º. Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código penal argentino. Ningún Cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilio de ninguna especie.

Art. 18 (18). Ningún habitante de la *Nación* puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la *Nación* serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas; y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice (a).

Art. 19 (19). Las acciones privadas de los hombres que

(b) La Convención nacional de 1860 suprimió del texto primitivo de este artículo las palabras «y las ejecuciones a lanza o cuchillo» que concluían la penúltima cláusula, e intercaló la conjunción y, entre «tormento» y «azotes».



de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la *Nación* será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Art. 20 (20). Los extranjeros gozan en el territorio de la *Nación* de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la *Nación*; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

Art. 21 (21). Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo Nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años, contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía.

Art. 22 (22). El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y petición a nombre de éste, comete delito de sedición.

Art. 23 (23). En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la Provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las Garantías Constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el Presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso, respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la *Nación*, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.



Art. 24 (24). El Congreso promoverá la reforma de la actual Legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados.

Art. 25 (25). El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

Art. 26 (26). La navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la Autoridad nacional.

Art. 27 (27). El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

Art. 28 (28). Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

Art. 29 (29). El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni las Legislaturas Provinciales a los gobernadores de provincia, FACULTADES EXTRAORDINARIAS, ni la SUMA DEL PODER PÚBLICO, ni otorgarles SUMISIONES o SUPREMACIAS, por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de Gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.

Art. 30 (30). La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto (a).

(a) La Convención Nacional de 1860 suprimió, al final de la primera cláusula, las palabras: «pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos».



Art. 31 (31). Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante, cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, *salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859 (a).*

Art. 32. El Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal (b).

Art. 33. 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.

Art. 34. Los jueces de las Cortes Federales no podrán serlo al mismo tiempo de los Tribunales de provincia, ni el servicio federal, tanto en lo civil como en lo militar, da residencia en la provincia en que se ejerza, y que no sea la del domicilio habitual del empleado, entendiéndose esto para los efectos de optar a empleos en la provincia en que accidentalmente se encuentre.

Art. 35. Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: PROVINCIAS UNIDAS DEL RIO DE LA PLATA, REPÚBLICA ARGENTINA, CONFEDERACIÓN ARGENTINA, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras «NACIÓN ARGENTINA» en la formación y sanción de las leyes.

(a) La frase «salvo para la provincia de Buenos Aires. etc.», fue agregada en 1860.

(b) Este artículo y los tres siguientes de este capítulo, fueron agregados por la Convención Nacional de 1860.



SEGUNDA PARTE

AUTORIDADES DE LA NACIÓN

TÍTULO PRIMERO

GOBIERNO FEDERAL

SECCIÓN PRIMERA

DEL PODER LEGISLATIVO

Art. 36 (32). Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Capital, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

CAPÍTULO PRIMERO

De la Cámara de Diputados.

Art. 37 (33). La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. *El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado (a).*

Art. 38 (34). Los Diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provin-

(a) Este artículo terminaba en el texto primitivo de 1853, así: «y a simple pluralidad de sufragios, en razón de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil». La Convención nacional reunida en Buenos Aires el 15 de marzo de 1898, substituyó esta frase por las dos cláusulas finales que ahora contiene.



cia de Buenos Aires, doce; por la de Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres; por la de Corrientes, cuatro; por la de Entre Ríos, dos; por la de Jujuy, dos; por la de Mendoza, tres; por la de La Rioja, dos; por la de Salta, tres; por la de Santiago, cuatro; por la de San Juan, dos; por la de Santa Fe, dos; por la de San Luis, dos, y por la de Tucumán, tres (a).

Art. 39 (35). Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de Diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años.

Art. 40 (36). Para ser Diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y *ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella* (b).

Art. 41 (37). Por esta vez, las Legislaturas de las provincias reglarán los medios de hacer efectiva la elección directa de los Diputados de la Nación; para lo sucesivo, el Congreso expedirá una ley general.

Art. 42 (38). Los Diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reunan, sortearán los que deban salir en el primer periodo.

Art. 43 (39). En caso de vacante, el Gobierno de provincia o de la Capital hace proceder a la elección legal de un nuevo miembro.

Art. 44 (40). A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

Art. 45 (41). *Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, sus ministros y a los Miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales inferiores de la Nación, en las causas de responsabilidad*

(a) «Por la provincia de Buenos Aires, doce» se puso en 1880, en vez de «Por la capital, seis; por la provincia de Buenos Aires, seis», que decía el texto primitivo.

(b) La expresión «y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella» fué agregada en 1880.



que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes (a).

CAPÍTULO II

Del Senado.

Art. 46 (42). El Senado se compondrá de dos Senadores de cada provincia, elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios, y dos de la Capital, elegidos en la forma prescrita para la elección del Presidente de la Nación. Cada Senador tendrá un voto.

Art. 47 (43). Son requisitos para ser elegido Senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella (b).

Art. 48 (44). Los Senadores duran nueve años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará por terceras partes cada tres años, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quiénes deben salir en el 1.º y 2.º trienio.

Art. 49 (45). El Vicepresidente de la Nación será Presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

(a) Este artículo se hallaba redactado en el texto de 1853, así: «Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la Confederación y a sus Ministros, a los miembros de ambas Cámaras, a los de la Corte Suprema de Justicia y a los gobernadores de provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros que merezcan pena infamante o de muerte, después de haber conocido de ellos a petición de parte, o de alguno de sus miembros, y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes». La forma actual es la adoptada en 1860 por la Convención Nacional reunida en Santa Fe.

(b) El texto de 1853 terminaba en «entrada equivalente». Las palabras finales fueron agregadas en 1880.



Art. 50 (46). El Senado nombrará un Presidente provisional que lo presida en caso de ausencia del Vicepresidente, o cuando éste ejerza las funciones de Presidente de la Nación.

Art. 51 (47). Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados; debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Art. 52 (48). Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo, conforme a las leyes, ante los Tribunales ordinarios.

Art. 53 (49). Corresponde también al Senado autorizar al Presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.

Art. 54 (50). Cuando vacase alguna plaza de Senador, por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante, hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro (a).

CAPÍTULO III

Disposiciones comunes a ambas Cámaras.

Art. 55 (52). Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1.º de mayo hasta el 30 de septiembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el Presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones.

Art. 56 (53). Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría ab-

(a) En 1860 fué suprimido el artículo 51, que decía: «Sólo el Senado inicia las reformas de la Constitución».



soluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá. *

Art. 57 (54). Ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas, mientras se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de tres días, sin el consentimiento de la otra.

Art. 58 (55). Cada Cámara hará su reglamento, y podrá, con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirlo de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes, para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos.

Art. 59 (56). Los Senadores y Diputados prestarán, en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo, y de obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución.

Art. 60 (57). Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de Legislador.

Art. 61 (58). Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra afflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Art. 62 (59). Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier Senador o Diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del Juez competente para su juzgamiento (a).

(a) El texto primitivo de este artículo contenía, después de la palabra *diputado*, las siguientes: por delito que no sea de los expresados en el artículo 41• (actualmente 45). La copia hecha por la Comi-



Art. 63 (60). Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

Art. 64 (61). Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala.

Art. 65 (62). Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso, ni los Gobernadores de Provincia por la de su mando.

Art. 66 (63). Los servicios de los Senadores y Diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley.

CAPÍTULO IV

Atribuciones del Congreso.

Art. 67 (64). Corresponde al Congreso:

1.º Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, *los cuales, así como las avaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación: bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente.* Establecer igualmente los derechos de exportación (b).

2.º Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio

sión que intercaló en el texto definitivo de las reformas aprobadas por la Convención de 1866 suprimió esas palabras sin mandato previo del Cuerpo Constituyente, copia que fué aprobada a libro cerrado en la sesión del 25 de septiembre.

(a) Este inciso en el texto de 1853, estaba redactado así: 1.º Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas». La Convención Nacional de 1860 le dió la forma actual, mas una frase final, que decía refiriéndose a los derechos de exportación: «hasta 1860, en cuya fecha cesará como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial». Estas palabras fueron suprimidas en 12 de septiembre de 1866 por la Convención Nacional reunida en Santa Fe.



de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

3.º Contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación.

4.º Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.

5.º Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes.

6.º Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.

7.º Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

8.º Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

9.º Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear y suprimir Aduanas, *sin que puedan suprimirse las Aduanas exteriores que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación (a)*.

10. Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras, y adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación.

11. Dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, *sin que tales Códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los Tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación, sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados (b)*.

(a) El texto de 1853 terminaba en la palabra *aduanas*. Lo restante de este inciso fué agregado en 1860.

(b) La redacción actual de este inciso es de 1860. El texto de 1853



12. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí.

13. Arreglar y establecer las postas y correos generales de la Nación.

14. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.

15. Proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo.

16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

17. Establecer Tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales.

18. Admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República y declarar el caso de proceder a nueva elección; hacer el escrutinio y rectificación de ella.

19. Aprobar o desechar los Tratados concluidos con las demás naciones, y los concordatos con la Silla Apos-

era como sigue: «Dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería y, especialmente, leyes penales para toda la Confederación, sobre ciudadanía y naturalización, sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados».



tólica, y arreglar el ejercicio del Patronato en toda la Nación.

20. Admitir en el territorio de la Nación otras órdenes religiosas a más de las existentes.

21. Autorizar al Poder ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

22. Conceder patentes de corso y de represalias y establecer reglamentos para las presas.

23. Fijar la fuerza de línea de tierra y de mar, en tiempo de paz y de guerra, y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos.

24. Autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias o parte de ellas, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Nación y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias y la administración y gobierno de la parte de ellas que estuviese empleada en servicio de la Nación, dejando a las provincias el nombramiento de sus correspondientes jefes y oficiales y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescripta por el Congreso.

25. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

26. Declarar en Estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el Estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder ejecutivo.

27. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

28. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los Poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina (a).

(a) La Convención Nacional de 1860, suprimió de este inciso 28 la primera parte, que decía: «Examinar las Constituciones provinciales



CAPÍTULO V

De la formación y sanción de las leyes.

Art. 68 (65). Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder ejecutivo, excepto las relativas a los objetos de que trata el artículo 44.

Art. 69 (66). Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder ejecutivo de la Nación para su examen, y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Art. 70 (67). Se reputa aprobado por el Poder ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles.

Art. 71 (68). Ningún proyecto de ley, desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta, pasará al Poder ejecutivo de la Nación. Si las adiciones o correcciones fuesen desechadas, volverá segunda vez el proyecto a la Cámara revisora; y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones o correcciones si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 72 (69). Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen, ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras la sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley, y pasa al Poder ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de

y reprobarlas si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución: y...



ambas Cámaras serán en este caso nominales por *sí* o por *no*; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes como las objeciones del Poder ejecutivo se publicarán inmediatamente por la Prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

Art. 73 (70). En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: «El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc., decretan o sancionan con fuerza de ley».

SECCIÓN SEGUNDA DEL PODER EJECUTIVO

CAPÍTULO PRIMERO

De su naturaleza y duración.

Art. 74 (71). El Poder ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de «Presidente de la Nación Argentina».

Art. 75 (72). En el caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo. *

* Ley número 252, del 19 de septiembre de 1868.

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1.º En caso de acefalía de la República, por falta de Presidente y Vicepresidente de la nación, el Poder ejecutivo será desempeñado, en primer lugar, por el Presidente provisorio del Senado; en segundo, por el Presidente de la Cámara de Diputados, y a falta de éstos, por el Presidente de la Corte Suprema.

Art. 2.º Treinta días antes de terminar el período de las



Art. 76 (73). Para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la *Nación*, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; pertenecer a la comunión Católica Apostólica Romana, y las demás calidades exigidas para ser electo Senador.

Art. 77 (74). El Presidente y Vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años; y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un período.

Art. 78 (75). El Presidente de la *Nación* cesa en el Poder el día mismo en que expira su período de seis años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Art. 79 (76). El Presidente y Vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el tesoro de la *Nación*, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos. Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la *Nación*, ni de provincia alguna.

Art. 80 (77). Al tomar posesión de su cargo, el Presidente y Vicepresidente prestarán juramento en manos del Presidente del Senado (la primera vez del Presidente del Congreso Constituyente), estando reunido el Congreso, en los términos siguientes: «Yo, N. N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad

sesiones ordinarias, cada Cámara nombrará su Presidente para los efectos de esta ley.

Art. 3.º El funcionario llamado a ejercer el Poder Ejecutivo Nacional, en los casos del artículo primero, convocará al pueblo de la República a nueva elección de Presidente y Vicepresidente, dentro de los treinta días siguientes a su instalación en el mando, siempre que la inhabilidad de aquéllos sea perpetua.

Art. 4.º El funcionario que haya de ejercer el Poder Ejecutivo, en los casos del artículo 1.º de esta ley, al tomar posesión del cargo, ante el Congreso, y en su ausencia ante la Corte Suprema de Justicia, prestará el juramento que prescribe el artículo 80 de la Constitución.

Art. 5.º Comuníquese.



y patriotismo el cargo de Presidente (o Vicepresidente) de la *Nación*, y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la *Nación* Argentina. Si así no lo hiciese, Dios y la *Nación* me lo demanden.

CAPÍTULO II

De la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación.

Art. 81 (78). La elección del Presidente y Vicepresidente de la *Nación*, se hará del modo siguiente: la Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores igual al duplo del total de Diputados y Senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de Diputados.

No pueden ser electores los Diputados, los Senadores, ni los empleados a sueldo del Gobierno Federal.

Reunidos los electores en la Capital de la *Nación* y en la de sus provincias respectivas, cuatro meses antes que concluya el término del Presidente cesante, procederán a elegir Presidente y Vicepresidente de la *Nación*, por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para Presidente, y en otra distinta, la que eligen para Vicepresidente.

Se harán dos listas de todos los individuos electos para Presidente, y otras dos de los nombrados para Vicepresidente, con el número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido. Estas listas serán firmadas por los electores, y se remitirán cerradas y selladas dos de ellas (una de cada clase) al Presidente de la Legislatura Provincial, y, en la capital, al Presidente de la Municipalidad, en cuyos registros permanecerán depositadas y cerradas; y las otras dos al Presidente del Senado (la primera vez al Presidente del Congreso Constituyente).

Art. 82 (79). El Presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente), reunidas todas las listas, las abrirá a presencia de ambas Cámaras. Asociados a los secretarios cuatro miembros del Congreso sacados a la



suerte, procederán inmediatamente a hacer el escrutinio y a anunciar el número de sufragios que resulte en favor de cada candidato para la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación. Los que reunan en ambos casos la mayoría absoluta de todos los votos, serán proclamados inmediatamente Presidente y Vicepresidente.

Art. 83 (80). En el caso de que por dividirse la votación no hubiera mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiese cabido a más de dos personas, elegirá el Congreso entre todas éstas. Si la primera mayoría hubiese cabido a una sola persona, y la segunda a dos o más, elegirá el Congreso entre todas las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

Art. 84 (81). Esta elección se hará a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará segunda vez, contrayéndose la votación a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación, y si resultase nuevo empate, decidirá el Presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente). No podrá hacerse el escrutinio, ni la rectificación de estas elecciones, sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso.

Art. 85 (82). La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación debe quedar concluida en una sola sesión del Congreso, publicándose en seguida el resultado de ésta y las actas electorales, por la prensa.

CAPÍTULO III

Atribuciones del Poder Ejecutivo.

Art. 86 (83). El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

- 1.º Es el jefe supremo de la Nación, y tiene a su cargo la administración general del país.
- 2.º Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación,



cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

3.º Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.

4.º Participa de la formación de las leyes, con arreglo a la Constitución, las sanciona y promulga.

5.º Nombra los magistrados de la Corte Suprema y de los demás Tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado.

6.º Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del Tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.

7.º Concede jubilaciones, retiros, licencias y goces de no sueldo, conforme a las leyes de la Nación.

8.º Ejerce los derechos del Patronato nacional en la presentación de Obispos para las iglesias catedrales, a propuesta en terna del Senado.

9.º Concede el pase o retiene los decretos de los concilios, las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice de Roma, con acuerdo de la Suprema Corte, requiriéndose una ley cuando contienen disposiciones generales y permanentes.

10. Nombra y remueve a los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve los Ministros del despacho, los Oficiales de sus Secretarías, los Agentes consulares y demás empleados de la Administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución.

11. Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado, dando cuenta en esta ocasión al Congreso del Estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.

12. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.



13. Hace recaudar las rentas de la Nación, y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales.

14. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus Ministros y admite sus Cónsules.

15. Es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Nación.

16. Provee los empleos militares de la Nación; con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores del Ejército y Armada; y por sí solo en el campo de batalla.

17. Dispone de las fuerzas militares marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución, según las necesidades de la Nación.

18. Declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias, con autorización y aprobación del Congreso.

19. Declara en Estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior, sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este Cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 25 (a).

20. Puede pedir a los jefes de todos los ramos y departamentos de la Administración, y por su conducto a los de-

(a) Después de este inciso, en el texto de 1853, figuraba otro con el número 20, que decía así: «Aun estando en sesiones el Congreso, en casos urgentes en que peligre la tranquilidad pública, el presidente podrá por sí solo usar sobre las personas de la facultad limitada en el artículo 23; dando cuenta a este Cuerpo en el término de diez días desde que comenzó a ejercerla. Pero si el Congreso no hace declaración de sitio, las personas arrestadas o trasladadas de un punto a otro, serán restituidas al pleno goce de su libertad; a no ser que, habiendo sido sujetas a juicio, debiesen continuar en arresto por disposición del juez o tribunal que conociere de la causa». La Convención de 1860 lo suprimió.



más empleados, los informes que crea convenientes, y ellos son obligados a darlos.

21. No puede ausentarse del territorio de la Capital sino con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por graves objetos de servicio público.

22. *El presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que regularan el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura (a).*

CAPÍTULO IV

De los ministros del Poder Ejecutivo.

Art. 87 (84). Ocho Ministros Secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los Ministros (b).

Art. 88 (85). Cada Ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.

Art. 89 (86). Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concer-

(a) Este inciso llevaba el número 23 en el texto de 1853, y estaba redactado así: «En todos los casos en que según los artículos anteriores debe el Poder ejecutivo proceder con acuerdo del Senado, podrá durante el receso de éste, proceder por sí solo, dando cuenta de lo obrado a dicha Cámara, en la próxima reunión, para obtener su aprobación». La actual redacción es de 1860.

(b) El texto de este artículo ha sido redactado por la Convención Nacional de 1898, modificando el texto de 1853, que decía: «Artículo 84. Cinco ministros secretarios, a saber: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción pública, y de Guerra y Marina, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Confederación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley deslindará los ramos del respectivo despacho de los Ministros».



niente al régimen económico y administrativo de sus respectivos Departamentos (a).

Art. 90 (87). Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los Ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de sus respectivos Departamentos.

Art. 91 (88). No pueden ser Senadores ni Diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de Ministros.

Art. 92 (89). Pueden los Ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

Art. 93 (90). Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio.

SECCIÓN TERCERA

DEL PODER JUDICIAL

CAPÍTULO I

De su naturaleza y duración.

Art. 94 (91). El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás Tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación (b).

Art. 95 (92). En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.

Art. 96 (93). Los Jueces de la Corte Suprema y de los Tribunales inferiores de la Nación, conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por

(a) La Convención de 1860 suprimió las palabras «sin previo mandato o consentimiento del presidente de la Confederación», que se leían en este artículo después de la palabra «resoluciones».

(b) Después de las palabras «Corte Suprema de Justicia», el texto de 1853 decía: «compuesto de nueve jueces y dos fiscales que residirán en la Capital». La Convención de 1860 suprimió esta frase y puso Nación en vez de Confederación.



sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permanecieren en sus funciones.

Art. 97 (94). Ninguno podrá ser miembro de la Corte Suprema de Justicia, sin ser Abogado de la Nación, con ocho años de ejercicio, y tener las calidades requeridas para ser Senador.

Art. 98 (95). En la primera instalación de la Corte Suprema, los individuos nombrados prestarán juramento, en manos del Presidente de la Nación, de desempeñar sus obligaciones, administrado justicia bien y legalmente, y en conformidad a lo que prescribe la Constitución. En lo sucesivo lo prestarán ante el Presidente de la misma Corte.

Art. 99 (96). La Corte Suprema dictará su reglamento interior y económico, y nombrará todos sus empleados subalternos.

CAPÍTULO II

Atribuciones del Poder Judicial.

Art. 100 (97). Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67: y por los Tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a Embajadores, Ministros públicos y Cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero (a).

(a) El texto de 1853, decía: «Artículo 97. Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Confederación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, por las leyes de la Confederación y por los tratados con las naciones extranjeras; de los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia; de las causas



Art. 101 (98). En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación, según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a Embajadores, Ministros y Cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente.

Art. 102 (99). Todos los juicios criminales ordinarios que no se deriven del derecho de acusación concedido a la Cámara de Diputados, se terminarán por jurados, luego que se establezca en la República esta institución. La actuación de estos juicios se hará en la misma provincia donde se hubiese cometido el delito; pero cuando éste se cometa fuera de los límites de la Nación, contra el Derecho de Gentes, el Congreso determinará por una ley especial el lugar en que haya de seguirse el juicio.

Art. 103 (100). La traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestándoles ayuda y socorro. El Congreso fijará por una ley especial la pena de este delito; pero ella no pasará de la persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá a sus parientes de cualquier grado.

TÍTULO SEGUNDO

GOBIERNOS DE PROVINCIA

Art. 104 (101). Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (a).

concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los recursos de fuerza; de los asuntos en que la Confederación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; entre una provincia y sus propios vecinos; y entre una provincia y un estado o ciudadano extranjero». La Convención nacional de 1860 hizo las enmiendas, supresiones y adiciones de que resulta el texto actual del artículo que hoy lleva el número 100.

(a) El texto primitivo de este artículo terminaba en «Gobierno federal». La frase final se agregó en 1860.



Art. 105 (102). Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus Gobernadores, sus Legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.

Art. 106 (103). Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el art. 5.º (a).

Art. 107 (104). Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables; la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimientos de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Art. 108 (105). Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer Bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros; ni admitir nuevas órdenes religiosas.

Art. 109 (106). Ninguna provincia puede declarar ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil,

(a). La Convención nacional de 1860 suprimió en este artículo el final que decía: «y antes de ponerla en ejercicio la remite al Congreso para su examen».



calificados de sedición o asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

Art. 110 (107). Los Gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal, para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso General Constituyente, en la ciudad de Santa Fe, el día 1.º de mayo del año del Señor de mil ochocientos cincuenta y tres.

Facundo Zuviria, Presidente y Diputado por Salta.

Pedro Zenteno, Diputado por Catamarca.

Pedro Ferré, Diputado por Catamarca.

Juan del Camillo, Diputado por Córdoba.

Santiago Derqui, Diputado por Córdoba.

Pedro Díaz Colodrero, Diputado por Corrientes.

Luciano Torrent, Diputado por Corrientes.

Juan María Gutiérrez, Diputado por Entre Ríos.

Manuel Padilla, Diputado por Jujuy.

José Quintana, Diputado por Jujuy.

Martin Zapata, Diputado por Mendoza.

Agustín Delgado, Diputado por Mendoza.

Regis Martínez, Diputado por La Rioja.

Salvador María del Carril, Diputado por San Juan.

Ruperto Godoy, Diputado por San Juan.

Delfín B. Huergo, Diputado por San Luis.

Juan Llerena, Diputado por San Luis.

Juan Francisco Seguí, Diputado por Santa Fe.

Manuel Leiva, Diputado por Santa Fe.

Benjamin J. Lavaisse, Diputado por Santiago del Estero.

José Benjamín Gorostiaga, Diputado por Santiago del Estero.

Fray José Manuel Pérez, Diputado por Tucumán.

Salustiano Zavala, Diputado por Tucumán.

José María Zuviria, Secretario.

El Director Provisorio de la Confederación Argentina:

Vista la presentación de la Constitución Federal de la República que el Congreso General Constituyente le ha hecho por medio de una comisión especial mandada de su seno; y en cumplimiento de la estipulación duodécima del Acuerdo celebrado en San Nicolás de los Arroyos, en 31 de mayo de 1852.

**DECRETA:**

Art. 1.º Téngase por ley fundamental, en todo el territorio de la Confederación Argentina, la Constitución Federal sancionada por el Congreso Constituyente el día primero del presente mes de mayo en la ciudad de Santa Fe.

Art. 2.º Imprimase y circúlese a los Gobiernos de Provincia, para que sea promulgada y jurada auténticamente en comicios públicos.

Dado en San José de Flores, a veinticinco del mes de mayo de mil ochocientos cincuenta y tres.

JUSTO JOSÉ DE URQUIZA.

INDICE



	Páginas
ADVERTENCIA DE LA EDICIÓN REVISADA.....	7
INTRODUCCIÓN	9
I. Nociones preliminares.	13
II. -- Formación de la nación argentina y sus provincias.....	27
III. -- Formación de la Constitución argentina ...	43
IV. -- Los partidos políticos.	115
V. -- Forma del Gobierno argentino	171
-- VI. -- Distribución de Poderes entre las autoridades federales y las provinciales.....	185 —
VII. -- Supremacía de la Constitución.....	207
VIII. -- Reforma de la Constitución.....	229
IX. -- Derechos y garantías	243
X. -- Organización del Gobierno y división de los Poderes.....	297
XI. -- Organización y funcionamiento del Poder legislativo.....	321
XII. -- Atribuciones del Congreso.	359 —
XIII. -- La elección de presidente.	373
XIV. -- Naturaleza y organización del Poder ejecutivo.....	401
XV. -- Atribuciones del Poder ejecutivo.....	413
XVI. -- Estado de sitio e intervención federal en las provincias.....	455
XVII. -- Régimen electoral.....	491
XVIII. -- La justicia federal	521
XIX. -- El Poder judicial y los demás Poderes.....	537
APÉNDICE.....	551