


NACIÓN ARGENTINA

POR EL

DR. PERFECTO ARAYA



CON UN PRÓLOGO DEL Dr. JOAQUIN LEJARZA

BIBLIOTECA CORTE SUPLENTE	
Nº. DE C.	3658
UBICACION	F 123
FICHA MATERIA	

BUENOS AIRES

Librería "La Facultad" de Juan Roldán — Florida 418

1908

PRÓLOGO



Nuestra literatura constitucional acaba de enriquecerse con la publicación del presente comentario, basado en los antecedentes históricos, en los principios de la ciencia política y en la jurisprudencia de los tribunales. La interesante publicación del Dr. Araya ha venido á llenar un vacío, ilustrando el comentario de la Carta fundamental con el estudio de los debates legislativos y de las luchas intestinas que la precedieron, siguiendo las huellas luminosas trazadas por los grandes comentaristas Estrada, Del Valle, González, Montes de Oca y Vedia.

La Constitución Argentina está basada en el proyecto de constitución de los Estados Unidos, el cual, según las palabras del miembro informante, Dr. Gorostiaga, encierra el único modelo de verdadera federación que existe en el mundo. Desgraciadamente, su aplicación en la práctica constituye un anhelo jamás realizado, porque el principio fundamental de la soberanía del pueblo ha sido con raras excepciones suplantado por la voluntad ó el capricho de los gobiernos. Todas las garantías y derechos se encuentran solemnemente consagrados; y en el afán de proclamar los principios más generosos y altruistas, el preámbulo es coronado con un llamamiento lírico á todos los hombres del mundo, que quieran habitar el suelo argentino, sin tener en cuenta los peligros materiales de la inmigración negra



ó amarilla, que constituyen un pavoroso problema en los Estados de la América del Norte.

Tenemos, pues, la organización política más perfecta, el establecimiento de poderes ponderados, la condenación de posibles dictaduras y la prohibición terminante de invadir los derechos y libertades públicas, mediante leyes que reglamenten su ejercicio. Teóricamente, no hay peligro de que se produzca entre nosotros la mistificación política consentida en la Constitución de Bolivia de 1851, en la cual las leyes reglamentarias podían anular la fundamental, atribuyendo al Presidente la facultad enorme de declarar en peligro la patria y de asumir las facultades extraordinarias por el término que se le antojara.

Pero la teoría sigue permanentemente desmentida por la más dolorosa realidad: — las agrupaciones políticas desorganizadas; los partidos opositores obligados á vivir en la abstención y sin otro recurso que la conspiración y la lucha armada; la mentira convencional de las elecciones libres, y de vez en cuando, la invitación sarcástica á bajar de los balcones al campo cerrado del comicio; el ostracismo político de los ciudadanos, que sólo pueden servir á su país, alistándose en las filas oficiales ó celebrando acuerdos ¿Qué nos queda en este naufragio de las instituciones? Nos queda la riqueza del suelo y el engrandecimiento material: pero el pueblo es un huésped en su propia casa, sin participación alguna en los negocios públicos, sin tomar parte ni en la celebración de los aniversarios patrios y sin otro derecho que el de pagar los impuestos y exorbitantes gabelas que lo abrumen. Hasta los sentimientos más nobles y altivos se van debilitando por el torpe sensualismo de nuestros gobernantes, no faltando quienes, dominados por un cansancio cobarde, se permitan cavilar si el triunfo de las invasiones inglesas no hubiera importado un beneficio incalculable

para el progreso del país. *¡Non bene pro toto libertas venditur auro!*

La República Argentina ocupa un lugar privilegiado en el mundo: regida por los principios más adelantados de la legislación moderna, con un suelo admirable, santificado por el sudor de las generaciones, según la conocida expresión de Avellaneda, — con su riqueza inagotable, desarrollándose aún bajo el imperio del régimen económico más absurdo y del proteccionismo más exagerado, — sin los graves problemas del pauperismo y de los conflictos sociales, — con una inmigración espontánea, que se incorpora fácilmente á la nacionalidad, — sólo necesita para llenar sus luminosos destinos un cambio radical en las prácticas políticas, el respeto leal de las instituciones y el convencimiento en los gobiernos de que la fórmula alberdiana debe ser reemplazada por esta otra: gobernar es someterse al imperio de las leyes, respetando las libertades públicas y manejando escrupulosamente la renta fiscal, sin el odioso proteccionismo, que establece un privilegio en favor de determinadas regiones y viola indirectamente la igualdad de los impuestos y sin la permanente comedia de un sistema federal, que solo es tal en la forma y en los presupuestos, sin ninguna de las ventajas que lo han hecho considerar como la última palabra del derecho político.

El espíritu público está muerto. No se concibe una República sin ciudadanos, sin la sanción definitiva del comicio, sin la gestión de los intereses públicos en las luchas fecundas de la democracia. La razón pública y la gravitación de los intereses conservadores impiden el entronizamiento de tiranías, — siendo un acto de justicia reconocer que los derechos privados se respetan y que mientras las personas no pretendan mezclarse en la marcha del gobierno gozan de plena libertad en el ejercicio de los derechos civiles; pero es un hecho doloroso que el mecanismo institucional no funciona en parte



alguna del territorio, y más doloroso aún considerar que el resurgimiento del civismo ha coincidido con el estallido de crisis económicas, reproduciéndose el fenómeno del triunfo de las teorías libre-cambistas en Inglaterra, que se debió á la pérdida de las cosechas agrícolas de Irlanda.

El autor de este libro no ha perdido el tiempo, al estudiar nuestras luchas intestinas y los sacudimientos largos y penosos, que forman el génesis de la Constitución; cuando el presente es una negación de todos los principios, consuela volver la vista al pasado para fortalecer la esperanza de que lleguen días venturosos para la Nación Argentina.

JOAQUIN LEJARZA.



ADVERTENCIA



La historia de la organización constitucional de nuestro país es casi desconocida por la mayor parte de los argentinos.

El silencio ó la reserva que han mantenido nuestros escritores, cuando se han visto obligados á rozar los problemas más trascendentales que han agitado la opinión de hombres y partidos, ha hecho que los motivos que originaran ciertas prescripciones, permanecieran ignorados, como también que se tributaran honores innecesarios á políticos que debieron ser severamente condenados.

Ha hecho, que el país, dándoles esa preeminencia, arrojava en el olvido el nombre de los que con más patriotismo le sirvieron, contribuyendo probablemente, sin ninguna intención, á que la juventud se educara ingrata para con ellos.

Ha hecho que se perpetuaran tradiciones interesadas y parciales de guerras fratricidas, legitimando causas por las que los pueblos no guerrearon por propia inspiración, sino engañados por los ambiciosos de mando ó de un jirón de gloria.

La falta de un texto apropiado para la juventud, en el que se descubran esas verdades, que serán reparadoras de injusticias, nos ha animado á emprender una tarea que, si es demasiado pesada para nosotros, no dudamos que pronto será complementada por inteligencias superiores.

EL AUTOR.



Preámbulo de la Constitución Argentina



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 á 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 el suelo Argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina.

Preámbulo de la Constitución Argentina. El preámbulo de la Constitución es uno de sus mejores intérpretes; es la expresión sintética de los fines para cuya consecución fué creada; es la especificación de los anhelos que perseguían los que la sancionaron.

Constituir la unión nacional, afianzar la justicia, proveer á la defensa común; asegurar los beneficios de la libertad alcanzada etc., eran los deseos del pueblo y de nuestros convencionales de entonces.

Y es claro que, si esos propósitos fueron los que motivaron la existencia de la Constitución, en los casos de interpretación difícil ó dudosa, debemos tener en vista el preámbulo, si es que queremos sorprender las aspiraciones de nuestros constituyentes y fijar el verdadero

espíritu y alcance de las disposiciones que en su texto se encierran.

Las interpretaciones que atenten contra los fines expresados en él ó que no nos arrastren á consecuencias análogas, no pueden ser constitucionales.

El preámbulo colocado en el pórtico de una Constitución, es clave, piedra de toque sobre la que se depuran los falsos comentarios.

Nos, los Representantes del Pueblo de la Nación Argentina. Los convencionales de 1853 se declararon representantes del pueblo de la Nación Argentina.

¿Fueron investidos realmente de tal carácter?

Al pronunciarse el General Urquiza contra la dictadura del general don Juan Manuel de Rosas, había invocado la imprescindible necesidad de reconstituir la república, tomando por modelo el organismo federal de los Estados Unidos y, deseando llenar sus designios pacífica y amigablemente, sin atribuirse facultades arbitrarias y de un orden nacional, invitó á los gobernadores á reunirse en San Nicolás de los Arroyos. (1).

En esa reunión, que se llevó á cabo en el lugar indicado y que dió su nombre al memorable «Acuerdo» en el que se sentaron las bases preliminares de nuestra reorganización nacional, se dispuso convocar al Congreso General Constituyente, de cuyos actos nos venimos ocupando, para lo cual se mandó hacer la elección de los diputados que debían formarlo, siguiéndose para ello en todas y en cada una de las provincias las reglas establecidas por la ley de elecciones para los diputados de las legislaturas provinciales. (2).

Debiendo—por ese mandato expreso—elegirse los diputados al Congreso General, de conformidad á las reglas y prácticas establecidas en cada estado, es natural que su representación tenía que ser de origen popular y

(1). Circular invitando á los Gobernadores de Provincia á una reunión en San Nicolás de los Arroyos. Registro Oficial, abril 8 de 1852. Tomo 3º.

(2). Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos. Registro Oficial mayo 31 de 1852. Tomo 3.





que, dada la situación del país, difícilmente se habría hallado una forma más satisfactoria, que permitiese al pueblo de las provincias ejercitar su soberanía y expresar su voluntad.

Haciéndose, como se hacía, á raíz de una cruzada sangrienta, una tentativa para reorganizar la república, ¿podía emplearse medio más adecuado á esos fines que el dejar manifestar con una libre elección el sentimiento nacional?

Los diputados constituyentes debían salir y salieron, por esa disposición, del seno del pueblo por elección de él, de acuerdo con sus hábitos políticos y sus leyes locales, y por eso pudieron llamarse, como se titularon, sus *representantes*.

Mas aunque esta declaración sea cierta, de ella no se colige que hubiera un cuerpo social homogéneo que pudiera presentarse bajo la estructura de una entidad independiente.

¿Existía la nación?

Si reconocemos á la nación como un organismo natural y admitimos como causas eficientes de la nacionalidad el territorio, la lengua, la raza, las tradiciones, y las costumbres, antes de la Convención de 1853 la Nación Argentina existía, porque la unidad de los pueblos del antiguo virreynato del Río de la Plata, reposaba en la identidad de su territorio, de su origen, de su lengua, de su religión y de sus hábitos y en la manifestación constante de su voluntad libre y espontáneamente revelada desde la primera hora de la revolución de mayo de 1810.

La revolución por la Independencia estalla, y el pueblo de Buenos Aires imprime á ese movimiento insurreccional y patriótico, un carácter nacional, depositando, mientras se erige y congrega la Junta General del Virreynato, la autoridad *superior* del mismo en manos de una junta provisoria: y, como para que no se dudase de los

propósitos que le animaban, encargó á los miembros que debían constituirlos, que despachasen órdenes circulares á los jefes del interior, á fin de que estos procediesen de modo que los cabildos respectivos convocaran á la parte más sana y principal del vecindario, para que, formado un congreso de los que en esa forma hubieran sido llamados, eligieran sus representantes que debían reunirse en la capital, para establecer la forma de gobierno más conveniente á los intereses de la comunidad (1).

En estas resoluciones, no solamente se descubre el deseo de mantener á todas las provincias como una sola entidad, bajo el imperio provisorio de una *Junta*, sino que hay también el ánimo de establecer una forma de gobierno general que debían expresar democráticamente sus representantes.

El 27 de mayo esa junta comunica, por medio de una circular, su instalación y en ella, al par que manifiesta su convencimiento de que será mirada como centro de unidad y de que no duda que se acelerará el envío de los diputados, después de dar á conocer sus anhelos por que se mantenga la unión y armonía entre los pueblos, ofrece probar por sus efectos, su desvelo por la conservación del orden y *sistema nacional*. (2).

Obligada mas tarde por las circunstancias, cambia de nombre y de carácter, y después de crear el primer Triunvirato, como poder ejecutivo, dicta el célebre reglamento del 22 de octubre de 1811. (3).

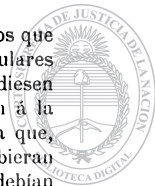
Como por ese reglamento, en realidad, la junta asumía la dirección suprema del estado, el Triunvirato lo rechazó y promulgó en el mismo año, á nombre del *Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata*, el Estatuto Provisional del 22 de noviembre (4).

(1) Actas capitulares de la revolución de mayo de 1810. Registro Oficial, Tomo 1°.

(2) Circular comunicando la instalación de la Junta. Registro Oficial mayo 27 de 1810. Tomo 1°.

(3) Registro Oficial. Tomo 1°.

(4) Registro Oficial Tomo 1°.





Los hechos van demostrando lo que decía: que la revolución nació al calor de aspiraciones nacionales.

Se instala y organiza la Asamblea Constituyente de 1813 y decreta que en ella residía la representación y ejercicio de la soberanía de las *Provincias Unidas del Río de la Plata*; (1) que los diputados de los pueblos eran diputados de la nación y que colectivamente la representaban, (2) manda sellar moneda, ordenando que en su anverso y reverso se fijen estas palabras que importan una declaración «Provincias del Río de la Plata» «En Unión y Libertad»; (3) y adopta, en fin, como Himno Nacional, la canción del ilustre López en que se encuentran estrofas que dicen así:

«Ya su trono dignísimo abrieron
Las Provincias Unidas del Sud,
Y los libres del mundo responden:
¡Al gran pueblo Argentino, salud!» (4)

El año 16, se reúnen en la ciudad de Tucumán los representantes de las Provincias Unidas, y solemnemente proclaman su independencia, declarando en el acta, que al efecto se levantó, que era de la voluntad *unánime é indubitable* de las provincias, romper los violentos vínculos que las ligaban á los reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojados, é investirse del alto carácter de una *Nación libre é independiente del Rey* Fernando VII, sus sucesores, metrópoli y de toda otra dominación extranjera. (5).

El 8 de agosto del mismo año, el coronel don José de San Martín congrega en su sala de despacho á los jefes y oficiales del ejército de los Andes y allí juran

(1) Instalación y organización de la Asamblea General Constituyente. Art. 1. Registro Oficial, enero 31 de 1813, Tomo 1.

(2) Registro Oficial, marzo 8 de 1813, Tomo 1.

(3) abril 13 de 1813, Tomo 1.

(4) mayo 14 de 1813, Tomo 1.

(5) Acta de Independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Registro Oficial, julio 9 de 1816, Tomo 1.



defender, á costa de su vida, de su haber y de su fama, la libertad é independencia de las provincias. (1).

Ese ejército triunfa en Chacabuco y Maipú, y en mayo de 1818, el Congreso de las Provincias Unidas, excitado, según su propia expresión, por los vivos sentimientos de gratitud y complacencia que le había inspirado su brillante conducta militar, declaró á sus jefes, oficialidad y tropa «Heróicos defensores de la Nación». (2).

En la Constitución de 1819, sancionada para las Provincias Unidas de Sud América, también, se aclama por el Soberano Congreso General Constituyente la existencia de la Nación.

En efecto; en el artículo 105 de dicha Constitución se hace presente que «La nación, en quien reside originariamente la soberanía, delega el ejercicio de los altos poderes que la representan á cargo de que se ejerzan en la forma que ordena la Constitución». (3).

A fines del año citado, y á principios de 1820, comienza la descomposición de nuestro organismo nacional. Las sombras pavorosas de la anarquía han de envolverlo todo, y han de envolverlo, porque las provincias deben ahogar entre sus pliegues sus ideales y sus palpitaciones generosas para llegar á ser esclavas de la dictadura. ¿Morirá el sentimiento nacional? También el sentimiento nacional tiene sus horas de dolorosa agonía; mas resiste á las convulsiones anárquicas, resiste á la presión de la dictadura y, á pesar de la dictadura y de la anarquía, continúa latente en medio de la lucha.

Y ciertamente es así.

En la Convención celebrada entre los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Santa Fè y Entre Ríos, en febrero de 1820, con el objeto de poner término á la guerra suscitada entre dichas provincias, de proveer

(1) Registro Oficial, agosto 8 de 1816, Tomo I.

(2) Registro Oficial. Mayo 8 de 1818, pag. 465, Tomo I°.

(3) Registro Oficial. Abril 22 de 1819, Tomo I°.



á la seguridad ulterior de ellas y de concentrar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal, las partes contratantes protestaban, en su artículo 1º, que estaban persuadidas de que todas las *Provincias de la Nación* aspiraban á la organización de un gobierno central y se comprometían á invitar y suplicar á las demás, á que concurriesen con sus respectivos diputados, para que acordasen cuanto pudiera convenir al bien general. (1).

Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes concluyen entre sí el tratado del Cuadrilátero de 1822, y en su artículo 1º establecen que las cuestiones de límites entre las Provincias quedaban reservadas al soberano legítimo Congreso, cuyas innovaciones convenientes serían obedecidas como emanadas de la *soberanía Nacional*. (2).

En la ley dada por el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata el 23 de enero de 1825, se acuerda y decreta que «Las Provincias del Río de la Plata reunidas en Congreso, reproducen por medio de sus diputados y del modo más solemne el pacto con que se ligaron desde el momento en que, sacudiendo el yugo de la antigua dominación española, se constituyeron en *Nación Independiente*, y protestan de nuevo emplear todas sus fuerzas y todos sus recursos para afianzar su *Independencia Nacional* y cuanto pueda contribuir á la felicidad general». (3).

El 7 de febrero, el Departamento de Gobierno ordena la celebración de fiestas cívicas y marca en el decreto respectivo, como el primer acontecimiento que señala el periodo de nuestra *Reorganización Nacional* el de la instalación del Congreso General Constituyente. (4)

Hechos no faltan indiscutiblemente para patentizar ese sentimiento de unidad.

(1) Registro Oficial. Febrero 21 de 1820, Tomo 1.

(2) Registro Oficial, febrero 8 de 1822, Tomo 2º pág. 1.

(3) Registro Oficial, enero 25 de 1825, Tomo 2º pág. 71.

(4) Registro Oficial, febrero 7 de 1825, Tomo 2º pág. 74.

En 1826, Rivadavia es proclamado presidente de la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata, (1) y Buenos Aires es declarada Capital del Estado. (2).

En la Constitución de diciembre de ese mismo año se consigna en su artículo 1° que: «*La Nación Argentina* es para siempre libre é independiente de toda dominación extranjera» y en su artículo 8° que «Delega al efecto el ejercicio de su soberanía en los tres altos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, bajo las restricciones expresadas en esta Constitución». (3).

En el pacto concluido en 1827 entre las provincias de Buenos Aires y Córdoba, se reconocía por medio de sus respectivos representantes, Don Manuel Moreno y Don Francisco Bustos, que era punto cardinal del convenio *formar Nación*. (4)

En el mismo año se celebra otro pacto de amistad y de buena armonía entre Santa Fe y Buenos Aires y en él se establece que: delegarían la dirección de las relaciones exteriores en el Gobierno de Buenos Aires hasta que se reuniera la *Convención ó Congreso* que debía organizar *la Nación*. (5).

Es base fundamental del convenio ajustado en octubre de 1827 entre las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el interés de acelerar el momento de reunirse en *Nación con todas las demás Provincias de la Unión*. (6)

No son estos, empero, los únicos casos de acuerdos ó estipulaciones que se pueden citar, para llegar al convencimiento de que los pueblos de las Provincias Unidas del Río de la Plata han aspirado en todo momento á formar una sola entidad política.

En la Convención de paz, unión y amistad de 1829

(1) Registro Oficial. Tomo 2°, pág. 108.

(2) Registro Oficial. Marzo 4 de 1826, Tomo 2° pág. 111.

(3) Registro Oficial. Diciembre 21 de 1826, Tomo 2° pág. 163.

(4) Registro Oficial. Septiembre 21 de 1827, Tomo 2° pág. 209.

(5) Registro Oficial. Octubre 5 de 1827, Tomo 2° pág. 211.

(6) Registro Oficial. Octubre 27 de 1827, Tomo 2° pág. 216.





entre las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, en su artículo 15, los gobiernos de ambas convienen en «invitar á las demás provincias de la República á la Convención y reunión de un Congreso Nacional para organizarla y constituir-la» (1) y en el nuevo pacto que se celebra en la misma época, entre Buenos Aires y Córdoba se establece que habrá paz, amistad y buena inteligencia entre los gobiernos de las provincias de Buenos Aires y de Córdoba; y que las relaciones propias de dos pueblos pertenecientes á una misma Nación serán inalterables entre ambas provincias. (2).

Finalmente, por el acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, firmado el 31 de mayo de 1852, se investió al General Urquiza con el carácter de Director Provisorio de la Confederación Argentina, y el de encargado de las relaciones exteriores. (3).

En ese acuerdo hay, además de lo que tenemos expresado, disposiciones preventivas, como la que se encuentra en el artículo 7º que vá á servir de remate á nuestros ejemplos de orden interno. En él se dice que era necesario que los diputados del futuro congreso estuviesen penetrados de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones del localismo no embarazasen la grande obra que se emprendía; que estuviesen persuadidos de que el bien de los pueblos no se había de conseguir por exigencias encontradas y parciales, sino por la consolidación de un régimen nacional, regular y justo y que estimaran la calidad de *ciudadano argentino antes que la de provincianos*.

Es indiscutible, pues, que desde que se inició la lucha por nuestra independencia, no sólo se manifestaron en los pueblos del antiguo virreynato del Río de la Plata fines nacionales sino que, aún posteriormente, á pesar de los estremecimientos y de las conmociones

(1) Registro Oficial, Octubre 18 de 1829. Tomo 2º pág. 253.

(2) " " " " 27 " " " " 256.

(3) Registro Oficial, Tomo 3º.

que los agitaron durante el largo período de su constitución orgánica, ni las pasiones, ni los rencores, ni las ambiciones de sus caudillos, ni las de los que los gobernaron, llegaron jamás á borrar de su espíritu, su patriótico anhelo de constituir una unidad nacional.

El caudillo tucumano, don Bernabé Araoz, tuvo, según la feliz expresión de López, la cómica ocurrencia de declararse «Presidente de la República Tucumana, libre é Independiente», pero sus propósitos fracasaron. El mismo estado de Buenos Aires, al separarse de hecho de las demás provincias argentinas, con más fuerza y vitalidad que la provincia citada, no desconoció la existencia de la Nación.

Por el contrario, expuso en su Constitución de 1854, en su artículo 6°, que era parte integrante de la República. «Son ciudadanos del estado, decía dicha disposición, todos los nacidos en él, y los hijos de las demás provincias que componen la república, siendo mayores de veinte años». Como puede observarse, no obstante haberse separado de hecho Buenos Aires de sus hermanas, á pesar de haberse dado su Constitución propia y haber publicado que era un estado, con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegase expresamente en un Gobierno Federal, confesaba, repito, que era parte de la Confederación Argentina, como lo hace notar perfectamente el distinguido constitucionalista Juan Bautista Alberdi. (1)

En el exterior, la república, también tenía su personalidad y su carácter; y puede afirmarse sin rebozo que ya en 1822, las Provincias Unidas de Sud América, gozaban de los beneficios de la ley que las naciones conceden á aquellos pueblos que, como contendientes, tienen título bastante para ser considerados como iguales en guerra civil.

(1) Obras de Juan Bautista Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. Nota al artículo 6° de la Constitución del Estado de Buenos Aires de abril 11 de 1854.





Y así, en el mensaje enviado en el mismo año á que nos hemos referido, por el Presidente de los Estados Unidos á la cámara de representantes de su país, éste, después de observar que esos derechos se habían extendido á favor de las Provincias Unidas, manifestaba, sin ambages, que de hecho ellas eran independientes. (1).

En 1833, autorizado solemnemente por el Excmo señor Ministro de Relaciones Exteriores del Reino de Cerdeña, el Barón Enrique Picolet de Hermillón, reconoció del mismo modo como Nación soberana, libre é independiente á la República de las Provincias de la Confederación Argentina. (2).

Y en 1841, en 1843 y en 1847, Dinamarca, la República de Bremen, Suecia y Noruega aceptaron, en el orden de fechas establecido, como nueva entidad, en el teatro de las naciones, á los pueblos del antiguo Virreynato del Río de la Plata, emancipados por el movimiento popular de 1810. (3).

Pero, además de que nuestra emancipación era un hecho aceptado y consumado, podemos decir que, estando de gran poderío no se desdenaron en celebrar tratados con nuestros gobiernos; y como confirmación, recordaremos el de comercio concluido con la Gran Bretaña en 1825, (4) y el de 1840 con Francia y el gobierno de la provincia de Buenos Aires, encargado de la dirección de las relaciones exteriores, de la Confederación Argentina (5)

(1). Registro Oficial. Antecedentes relativos al reconocimiento de la Independencia de las Provincias Unidas, por los Estados Unidos de América. Tomo 2, pag. 16.

(2). Registro Oficial. Documentos relativos al reconocimiento de la Independencia Argentina por M. el Rey de Cerdeña. Tomo 2, pag. 392.

(3). Registro Oficial. Reconocimiento de la Independencia Argentina por el representante de S. M. el Rey de Dinamarca; por el cónsul de Hamburgo autorizado por el Senado de la libre Ciudad Anseática y República de Bremen; por S. M. el Rey de Suecia y Noruega.

(4). Registro Oficial. Tratado de amistad, comercio y navegación entre los gobiernos de las Provincias Unidas y S. M. B. Tomo 2.

(5). Registro Oficial. Convención celebrada por el Gobierno de Buenos Aires encargado de las relaciones Exteriores de la República Argentina y el Vice Almirante Francés, Barón de Mackau, para el arreglo de las diferencias existentes entre sus respectivos países. Tomo 2º.

Por consiguiente: si antes de la Convención de 1853 existía un pueblo, con territorio propio, con igual tradición, idéntico por su origen, por su religión y sus costumbres; si ese pueblo, desde los primeros albores de la revolución, por su independencia, reveló sentimientos y propósitos nacionales, depositando la autoridad superior del Virreynato en manos de una Junta Provisoria; y disfrutó, durante la lucha, de los derechos que la ley de las naciones concede á los contendientes en guerra civil; si mantuvo sus aspiraciones hasta alcanzar su reorganización definitiva; si se concertaron y aprobaron tratados con él; si su independencia fué aceptada y consentida, y tuvo gobierno que lo representara en el vasto teatro de las naciones, como entidad soberana, aún en las horas de más cruenta tiranía y de lucha fratricida, no se puede negar que él, antes de la Asamblea del 53, constituía una Nación y que moralmente la había sostenido con su aliento, con su esfuerzo, con su voluntad y con su espíritu.

Reunidos en Congreso General Constituyente — Nadie ignorará que las Provincias acababan de pasar por el sueño letal de la dictadura; que nuestras masas carecían de educación cívica, y que reinaba en el país la confusión y el desconcierto.

Y por supuesto, para llegar á nuestra organización definitiva; para poder darles forma y legalidad á los poderes; para concluir con esas diferencias del localismo; para acabar con esa división de *provincianos y porteños* é impedir que los vínculos de confraternidad, que aún estrechaban á los pueblos, fueran á verse sometidos todavía á duras pruebas, era menester que el Congreso, que debía establecer los derechos de la Nación, fuera, como fué, Constituyente y que los convencionales estuvieran munidos de facultades amplias.

He ahí la razón por qué los convencionales del 53, se proclamaron con fundamento, reunidos en Congreso General Constituyente, porque exceptuando las restricciones





que les imponía el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, tenían poderes ilimitados y, en consecuencia con esos poderes, plantearon y dieron forma estable á nuestro organismo nacional.

El acuerdo de San Nicolás, á que acabamos de aludir, establecía en su primera resolución, que siendo una ley fundamental de la república, el tratado celebrado en 4 de enero de 1831, entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos por haberse adherido á él todas las demás provincias de la Confederación, debía ser religiosamente observado en todas sus cláusulas. (1).

¿Qué significaba la ratificación de este compromiso?

Importaba la obligación de constituir el país sobre la base del sistema federal, forma de gobierno que había reunido en su favor el pensamiento unánime de los pueblos argentinos.

*«Por voluntad y elección de las Provincias que la componen:—*Hemos probado que existía la Nación y que las provincias, como partes integrantes de ella, aspiraban á cimentar nuestra unidad, procurando constituir el país sobre la base del sistema federal. Hemos visto, además, que ese compromiso fué ratificado solemnemente por el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, en el que se aceptó como ley fundamental de la república - el tratado de 4 de enero de 1831 - y francamente; si completamos estos antecedentes, recordando que por el mencionado *Acuerdo* se consideraba á las provincias iguales en derechos, como miembros de la Nación, y que quedaba establecido en él, que el Congreso Constituyente se formaría con dos diputados por cada provincia y que para la elección de esos diputados debía estarse á las reglas establecidas en cada una de ellas para la designación de los diputados provinciales, tenemos que reconocer que esos diputados estaban reunidos en Congreso General, por voluntad y elección de las provincias; pues, habiéndose observado

(1) Registro Oficial, mayo 31 de 1852. Tomo 5°.

estas reglas, al par que representaban al pueblo que los había elegido, eran los representantes de su autonomía local.

«*En cumplimiento de pactos preexistentes*» — ¿Qué se ha querido advertir con esta frase explicativa? ¿Significará que el Congreso se había reunido en virtud de pactos concertados de antemano?

Nosotros hemos recorrido los tratados interprovinciales de 1820, 1822, 1827 y 1829, el pacto federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y opinamos, que el Congreso debía reunirse y actuar en virtud de todos aquellos pactos que, siendo anteriores á la Convención de 1853, obligaban directa ó indirectamente á las provincias á organizar la nación.

Así, estando Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos por lo estipulado en la Convención de 1820 comprometidas á remitir, en caso de duda, el deslinde de su territorio á la resolución del Congreso General de Diputados, tenían el deber de exigir la reconstrucción de nuestro organismo político, de igual modo que aquellos estados que se habían obligado, delegando facultades como miembros de la nación; porque, habiéndose considerado á esta como ser real, en esos actos, era indispensable que se le diera vida y forma.

Bajo este respecto, para nosotros son pactos preexistentes á la Convención todos los que, consagrando obligaciones, exigían la existencia de la nación.

Constituir la Unión Nacional. — Quizás parecerá extraño que este sea uno de los fines de nuestra Constitución y sin embargo no hay por qué sorprenderse. Es verdad que, al reunirse la Asamblea Nacional de 1853, las provincias habían dado pruebas inequívocas de su patriotismo; pero, ni el júbilo que había despertado la victoria de Caseros, ni el derrocamiento de la tiranía, ni el deseo unánime de los pueblos de reconstituir la república bastaron para hacer desaparecer en absoluto el elemento anárquico del país.

El partido localista de Buenos Aires, después de ha



ber separado aquella provincia de la Confederación, combatía los trabajos que se hacían para organizarla constitucionalmente.

Para salvar la integridad de la República era menester arrancarla del estado de desmoralización á que la habían conducido la guerra civil, la dictadura y el caudillaje semi-bárbaro y esto no era posible conseguirlo sin acallar las pasiones, vigorizando el sentimiento nacional.

Constituir la unidad era todavía una tarea penosa y por lo mismo se grabó en el preámbulo ese fin, como uno de los objetos primordiales de nuestro «Código fundamental.»

«*Afianzar la justicia*» — Siendo incumbencia de la justicia sostener el derecho que sirve de base al orden y á la estabilidad social, nuestros constituyentes no podían dejar de velar por ella, concediéndole garantías de seguridad é independencia permanente, pues no puede haber sociedad constituida donde el respeto del derecho mútuo no esté asegurado por la existencia de tribunales superiores, con autoridad suficiente para dirimir los conflictos que en la lucha de las pasiones y de los intereses diarios, surgen inevitablemente entre individuo é individuo y entre pueblo y pueblo.

Para llegar á establecer la comunión social sobre bases sólidas y duraderas, ellos no tenían más remedio que crear y afianzar una justicia nacional amplia en todos los estados.

Anteriormente, la vida regular había sido imposible, por el menosprecio que de ella se había hecho y hubiera sido un error imperdonable cualquier imprevisión que pudiera afectarla.

La constitución, por eso, ha instituido un poder judicial, respondiendo de la imparcialidad de sus fallos.

«*Consolidar la paz interior*» — Conocemos á ciencia cierta cuál era la situación de la república en la época á que nos referimos y sabemos que todavía no se había



conseguido apaciguar los ánimos que, recelosos, no cesaban en sus rivalidades.

Sin embargo, había que esforzarse en hacer desaparecer ese estado de exacerbación, porque esos alzamientos continuos, esas guerras sin tregua, que por espacio de largos años habían conmovido el país, no podían serle sino perjudiciales.

En tales circunstancias, político era consagrar especialmente, como objetivo de nuestro régimen republicano, el consolidar la paz interior.

«Proveer á la defensa común».—Los estados, como los individuos, mantienen relaciones entre sí; como ellos tienen sus disidencias, sus controversias y sus choques y, como no siempre el derecho es respetado en esos casos, ni es posible esperar un desenlace pacífico por mediación ó arbitraje, por no existir tribunales que resuelvan esas desavenencias, no queda al ofendido otro medio de reparación que apelar al recurso supremo de la guerra, para mantener incólume su dignidad de nación y hacer respetar su soberanía. Para contrarrestar esos avances é impedir esas absorciones propias de los pueblos fuertes ó belicosos, todos los Estados deben prepararse para estar en aptitud de rechazar esas invasiones ó contener esas exigencias que, consentidas, ofenden al honor del pabellón.

Este honrado ideal cívico ha sido el que, inspirando á nuestros convencionales, les impidió permanecer indiferentes á los medios de defensa que la nación debe tener y el que les indujo á decir también, que es deber del gobierno federal, estar prevenido para repeler cualquier imposición ó ataque que pueda importar para la república un menoscabo.

«Promover el bienestar general» — El escenario del gobierno nacional es sumamente vasto y no hay uno, que se interese en el porvenir de sus habitantes, que no esté obligado á dictar leyes y á mantener relaciones políticas





ó económicas que cooperen al desenvolvimiento de las fuerzas del país.

Hay múltiples empresas que solo pueden prosperar al amparo poderoso del gobierno de la Nación y que, si se dejaran libradas al esfuerzo de los gobiernos de provincia ó á la acción de los particulares, fracasarían con grave perjuicio para el interés común.

Esa iniciativa, dejada al gobierno federal, era tanto más oportuna, si se tiene presente que había provincias que no contaban con recursos suficientes para atender á los variadísimos gastos de su administración local, á causa de la pobreza extrema en que yacían, sea por falta de recursos naturales ó poco desenvolvimiento de sus industrias.

Había, pues, intenso interés en que la acción concurrente del gobierno general se dejara sentir para bien de las provincias y de la República.

«Asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino» — Como el hombre no puede desenvolver su personalidad sin libertad, nuestros constituyentes la brindaron con desprendimiento, sin distinción de religión ó de raza, á nacionales y extranjeros.

El pueblo que había derramado su sangre en aras de la libertad de otros pueblos, no podía dejar de consignar en su «Libro Magno» lo que ha sido y será siempre un desideratum de la humanidad civilizada.

¡Cuántos martirios y cuántos crímenes ha provocado el ansia de libertad!

Pero entendámonos: es la libertad civil y no la libertad política, que da intervención en los asuntos y negocios públicos, la que se ha otorgado. Esta última sólo acompaña al ciudadano.

Ese poder de emplear cada uno sus facultades, de moverse y obrar en beneficio propio ó extraño, tiene, sin embargo, sus límites.



Al lado de cada hombre se desenvuelve otro y es justo que todos ajustemos nuestros actos á las leyes que impone la comunidad ó convivencia.

Con esas restricciones se han proclamado en nuestra Constitución esos derechos individuales que permiten á cada uno poner en juego sus energías y buscar su perfeccionamiento con espontaneidad.

La libertad política y la libertad civil se hallan empero, hermanadas de tal modo, que hay que darle vida á la primera para que no sean vanos é ilusorios los derechos que por la segunda se conceden.

Porque la libertad civil es la mira, es el fin, es el objetivo de la constitución de un pueblo, mientras que la libertad política es el medio de constituir un gobierno eficiente para garantizar la libertad (1)

Por una y otra velaron aquellos sinceros patriotas; poniendo á salvo la personalidad del individuo y la personalidad del ciudadano.

Para el extranjero, sobre todo, reservaron sus preceptos más generosos; por más que honraran al ciudadano, dejándole solo á él ser salvaguardia de las instituciones.

«*Invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia*» — En las situaciones difíciles, en los actos más solemnes, en los momentos supremos, en que los más audaces trepidan, los hombres imbuidos de ideas religiosas ó elevan preces para buscar amparo en sus dioses tutelares ó les toman por testigo de la pureza de sus intenciones.

Obedeciendo á ese sentimiento universalmente instintivo, nuestros constituyentes, en presencia de la ardua misión que se les había confiado, elevaron esa plegaria, solicitando del Creador su protección y colocaron bajo su guarda la Constitución que ordenaron, establecieron y decretaron para el pueblo de la Nación Argentina.

(1) M. A. Montes de Oca. Lecciones de Derecho Constitucional.

DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTÍAS



Indicar explícitamente en el cuerpo de una Constitución los derechos de los hombres y de los pueblos, así como las garantías de seguridad y respeto de que se les rodea para que no sean desconocidos es, según algunos constitucionalistas, una saludable medida de previsión política; pero en cambio otros no aplauden la inserción de un capítulo semejante, sobre todo en una Constitución democrática.

Estos observan, examinando el origen de esas declaraciones, que ellas provienen, no como emanación del derecho legítimo de soberanía que los pueblos tienen, sino de estipulaciones entre los reyes y sus súbditos; de limitaciones y prerrogativas arrancadas al privilegio, de *reservas* de derechos no cedidos al príncipe. « Tal fué, pregonan el origen de la Carta Magna obtenida del Rey Juan por los barones, espada en mano. Tales fueron las confirmaciones subsiguientes por los príncipes sucesivos. Tal fué la *petición de derecho* á que asintió Carlos I de Inglaterra al principio de su reinado. Tal fué también la declaración de derechos presentada por los lores y comunes al príncipe de Orange en 1688, y puesta después en forma de acta del parlamento llamado el *bill de derechos*. »

Es evidente, pues, añaden, que según su primitiva significación, dichas declaraciones no tienen aplicación alguna a las constituciones manifiestamente fundadas sobre el *poder del pueblo* y puestas en ejecución por sus representantes y servidores. Estrictamente el pueblo nada cede y, como *retiene todo*, no tiene necesidad de reservas particulares.

Esa era más ó menos la forma en que desenvolvía Ha-

milton su pensamiento sobre esta materia en los Estados Unidos; exponiendo que esas declaraciones, en el sentido y extensión que se sostenían, no solo eran innecesarias en la Constitución Norte Americana, sino que aún serían peligrosas, porque ellas contendrían *excepciones* á las facultades no concedidas y, por esta misma causa, ofrecerían un pretexto aparente para pretender más de lo que se concediese. (1)

¿Son estas declaraciones más adecuadas á naciones regidas por instituciones monárquicas que á pueblos democráticos, en los que el derecho se presupone como una facultad de orden natural reconocida y no como gracia ó concesión arrancada por el pueblo á los poderes?

¿Hay peligro en que esta declaración pueda producir una negación de derechos, no enumerados por razones de imperfectibilidad, que inhabilitan al hombre para proveerlo todo?

¿Debe el pueblo hacer constitucionalmente declaración de los derechos que se reserva?

Los bills ó declaraciones de derecho han tenido efectivamente nacimiento en reivindicaciones populares y se han otorgado como acto de benevolencia.

La Carta Magna de 11 de febrero de 1225 aparece impregnada de ese espíritu anti-democrático, aunque consagre los derechos del hombre.

Y así se dice en ella « Enrique, por la gracia de Dios Rey de Inglaterra; á los arzobispos, obispos, abades, priores, condes, barones, vizcondes, etc., y á todos sus fieles que la presente leyese, salud; Sabed que Nos, en presencia de Dios, para la salud de nuestra alma y la de nuestros mayores y sucesores, y exaltación de la Santa Iglesia y para la reforma de nuestro reino, *hemos dado y concedido por nuestra propia y buena voluntad* á los arzobispos, obispos etc., y á todos los de nuestro reino, las libertades especificadas á continua-

(1) Hamilton. El federalista págs. 691 y 695.





ción, para que sean por todos poseidas á perpetuidad en nuestro reino de Inglaterra».

En esa Carta, en que se conceden derechos y libertades, se desconoce el derecho de soberanía popular. Es Enrique 3, Rey de Inglaterra por gracia de Dios, el que acuerda bondadosamente lo que hoy no podría considerarse sino como una usurpación impuesta por una ley de fuerza.

Entendiéndolo de esa manera, los lores espirituales y temporales reunidos en Westminster, asumiendo la *representación legal plena y libremente de todas las clases del pueblo del reino* en 1689 declararon, para asegurar sus antiguos derechos y libertades:

1º. Que el pretendido poder de la autoridad real de dispensar las leyes, ó la ejecución de las leyes *sín permiso del parlamento* era ilegal.

2º. Que el pretendido poder de la autoridad real de suspender las leyes, ó la ejecución de las leyes, como había sido *usurado y ejercido en el pasado, era ilegal.* (1)

La evolución de los principios en materia de gobierno ha destruido la omnipotencia de los reyes de derecho divino y consagrado en el pueblo el derecho á gobernarse por sí mismo.

De ese derecho de soberanía, nace esa limitación de facultades que se hace á la autoridad política, por la reserva de los derechos que el pueblo guarda expresamente para sí y que enumera en su Constitución, para no dar lugar á avances irrespetuosos por parte de los poderes que él crea.

Aunque un documento de esta naturaleza sea imposible de obtenerlo completo, no es un inconveniente para pueblos constituídos democráticamente, y menos, cuando como en nuestra Constitución se previene que «Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de

(1) Bill de Derechos año 1689, Adolfo Posada Guía del Derecho Constitucional de Europa y América. Tomo 3 pag. 8.



otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.» (1).

¿Cómo podía tampoco omitirse esta declaración de derechos en la Constitución Argentina, dictada, como lo ha dicho Sarmiento, sobre los escombros aun palpitantes de la tiranía que se había cebado en conculcarlos?. (2).

El ambiente estaba viciado y preparado para que se incurriera en condenables transgresiones. Una declaración explícita era un freno poderoso para los que estaban connaturalizados con todo género de horrores y violaciones, ya como espectadores, cómplices ó autores principales de ellos. La tradición, además, imponía esa declaración de derechos que se esbozó en nuestro país, en el acta misma del día 25 de mayo de 1810 en sus artículos sexto y nono; los que ordenaban, bajo responsabilidad, á la Junta Provincial Gubernativa, velar por el orden, tranquilidad pública y *seguridad individual* de todos los vecinos; (3) y le negaban el derecho de imponer contribuciones y gravámenes al pueblo sin *prévia consulta y conformidad* del Exmo. Cabildo. (4).

Para la persona y para la propiedad, había desde luego en este documento una garantía reservada que implicaba declaración de derechos y que, como veremos más adelante al hacer el estudio particular de los que nuestra Constitución menciona, fué extendiéndose en Reglamentos, Estatutos y Constituciones posteriores, dictadas hasta la sanción de la que hoy nos rige.

Pero si esas declaraciones, representando nuestra tradición, influían para que se les diera cabida en nuestra Constitución definitiva, no era, el respeto á ese

(1) Constitución Argentina. Art. 55.

(2) Comentarios á la Constitución Tomo VIII.

(3) Registro Oficial acta citada pág. 22.

(4) Registro Oficial acta citada pág. 22.



pasado el principal motivo por el que debían reproducirse. Había todavía razones más sólidas para que los derechos fueran objeto de una enumeración.

Siendo la libertad, la garantía más eficaz de los derechos civiles y políticos, « Hay que tomar en cuenta también que, no obstante que el gobierno republicano tiene en sí medios que lo hacen más apto para garantizar á la sociedad la conservación de su libertad civil, ese mismo gobierno puede degenerar; luego es necesario ponerle límites.»

« La libertad no consiste en el cambio de las personas llamadas á ejercer las funciones políticas; no consiste en que la soberanía resida en un hombre ó en la masa social; consiste en la *reglamentación* del ejercicio de la autoridad; en la *preexistencia* solemnemente reconocida de todos los derechos civiles; en la *organización* de un orden jurídico suficientemente sólido para resguardarla contra los caprichos y veleidades de los hombres investidos de ese poder. Las tiranías son tanto más peligrosas cuanto mayor sea el número de los que puedan aprovecharse de los agrios beneficios que la tiranía reporta á los tiranos.» (1).

¿Qué sería de los derechos del pueblo si no estuvieran declarados y apoyados por la ley escrita?

El círculo, la camarilla, cobijándose bajo los anchos pliegues del poder ¿no pasan su tiempo desvelándose en corromper á los que gobiernan?

Si las formas no tuvieran que guardarse, si no hubiera que buscar un justificativo para cometer cualquier desmán y en la ley no hubiera el medio de confundir á los predispuestos para conculcarla, cada funcionario intemperante sería un déspota y quizás sobre las tablas del cadalso tendríamos que repetir á menudo, parodiando á la patriota desolada de la Francia (2) ¡Oh

(1) Estrada. Derecho Constitucional. Tomo I°. Capítulo II.

(2) Mdme. Roland.

Constitución imprevisora cuántos crímenes se cometen en tu nombre!.

Esos graves peligros, por ventura, nosotros los hemos conjurado, incorporando en una declaración extensa los derechos inviolables é intrasmisibles de los hombres y los derechos de los pueblos que se federaron; pero sin renunciar completamente á su independencia.



Artículo 1.º La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución.

La Suprema Corte Nacional ha declarado que el sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra: que lo hemos encontrado en acción y nos lo hemos apropiado y, que se ha dicho con justicia, que una de las grandes ventajas que se ha tenido al adoptarle, ha sido la de encontrar formado un vasto cuerpo de doctrina, una práctica y una jurisprudencia que ilustra y completa las reglas fundamentales y que podemos y debemos utilizar en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares. (1).

Como advertencia, el recuerdo que la Suprema Corte hace por ese fallo no puede ser más oportuno.

Los Constituyentes de 1853 han confesado que entre los diversos sistemas de gobierno conocidos eligieron, como el más digno de imitación, el que se dieron los Estados Unidos de Norte América.

Pero nosotros, al adoptarlo lo modificamos, sirviéndonos de ideas y principios políticos bebidos en otras fuentes.

Con grave peligro para la interpretación de nuestro texto constitucional, nuestros hombres públicos, sin embargo, han tomado demasiado á la letra la frase que

(1) Fallo de la Suprema Corte de Justicia Nacional en el caso de don Lino de la Torre (10 agosto 21 de 1877. Tomo 19.



pronunció el convencional Gutiérrez cuando dijo: «La Constitución es eminentemente federal; está vaciada en el molde de los Estados Unidos; única federación que existe en el mundo digna de ser copiada». (1).

Alberdi, el constitucionalista, sin disputa, más preparado de aquella época, criticando á Sarmiento la ligereza con que pretendía comentar nuestra constitución apoyándose en textos de autores norte americanos, le decía, corrigiendo su error de asemejar incongruentemente ambas Constituciones: «Nos consta que la moderna Constitución Argentina debe mucha parte de su doctrina política á los trabajos luminosos de Rossi sobre la organización helvética, y á los trabajos de revisión emprendidos en Alemania y Suiza después de la Revolución de 1848».

«Quien esté al corriente de ellos no podrá desconocerlo.....»

A renglón seguido, el mismo autor, persistiendo en la defensa de sus ideas, pregunta: ¿Existían trabajos preparatorios de publicistas para servir á la Constitución de 1853? En honor del país y en obsequio de la jurisprudencia, contesta, es menester reconocer que si han existido,

Es indudable que entre la Constitución Argentina y la Constitución Norte Americana hay analogías y diferencias sustanciales que se ofrecen desde el preámbulo que les sirve de introducción.

La Constitución Norte Americana, así dice: *Nosotros el pueblo de los Estados Unidos*.—La nuestra: *Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina*. Ellos hablan á nombre del pueblo sin hacer mención de la nación que *iban á constituir*, sacrificando parte de su primitiva independencia. Nosotros nos presentamos con *existencia, como Nación* que va constitucionalmente á organizarse.

Nosotros declaramos reunirnos en virtud de *pactos pre-*

(1) Sesión del 20 de abril de 1853. Actas del Congreso General Constituyente. Pág. 119.

aristéntes, celebrados entre las Provincias y que nos obligaban á aceptar la Constitución federal que se sancionara. Ellos no aparecen obligados por pactos anteriores celebrados entre los Estados como miembros pertenecientes á un solo cuerpo político, estando, á inversa nuestra, obligados á someter la Constitución proyectada á la aprobación del pueblo.

Nosotros extendemos los beneficios de la libertad á todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo Argentino. Ellos limitan estos beneficios para sí y para sus descendientes.

Nosotros invocamos la protección divina. Ellos no la recuerdan, quizás por sus diversidad de creencias.

Estas diferencias entre ambas constituciones, y que por cierto no son pocas, se han acentuado aún más por la dificultad que hay de mantener con pureza sistemas transplantados de un ambiente para servir á otro, porque las instituciones no son sino la fórmula de las costumbres públicas, de los antecedentes, de las necesidades, carácter de los pueblos y expresión genuina de su verdadero ser político (1).

Estando una Constitución exótica expuesta á estas variaciones. ¿Obraron con juicio nuestros Constituyentes al hacer esta adopción?

Este es un punto que no se puede controvertir. Los pueblos de antiguo Virreynato se desprendieron del despotismo colonial para disfrutar de la libertad; como nunca habían gozado de ella, en vez de rendirle respetuoso culto, se entregaron á la licencia. El fuerte, el astuto y hasta el mal intencionado, durante ese periodo momentáneamente dominaron, mientras otros, patrióticamente horrorizados, buscaban un fiel para establecer el equilibrio social.

Pasada la algeidez de la crisis, la necesidad, que había

(1) Discurso del Diputado por Salta. Sesión del 20 de abril de 1855, pág. 115.



de dotar á la nación de una escuela y de un texto político, se impuso.

No había en nuestros pueblos costumbres republicanas, sobre que pudiera apoyarse la Constitución. (1).

No había un poder político capaz de asegurar su observancia por los pueblos de la Confederación. (2).

Había que comenzar por cerrar heridas, formar costumbres y educar pueblos incultos y se nos dió, como buena, por escuela política, la Norte Americana y como texto su Constitución, modificada á la luz de la inspiración patriótica y de la sabiduría de nuestros convencionales.

Dos medios, como dijo el Diputado Gutiérrez, recordando la frase de un distinguido político, había para constituir un país; tomar la Constitución de sus costumbres, carácter y hábitos, ó darle el Código que debía crear ese carácter, hábitos y costumbres, si no los tenía.

La Nación Argentina, como ellos lo reconocían, era un caos y pudo muy bien afirmar el Diputado nombrado que la Comisión, en su proyecto, presentaba el único medio de salvarla de él. (3).

Si poco hemos aprendido y no nos hemos destacado como buenos discípulos, la culpa es nuestra y no de los Constituyentes de 1853.

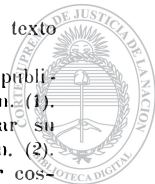
Dilucidada esta cuestión, nos resta, como complemento, prevenir que «Cuando nos proponemos conocer la Constitución política de la Nación á que pertenecemos, el mejor sistema es estudiarla en su sentido más positivo: porque es un instrumento de gobierno hecho y adoptado por el pueblo con propósitos prácticos,» (4) como son los de vivir y desarrollarse como personalidad real

(1) Zavalía. Sesión del 20 de abril de 1853. Pág. 119.

(2) Zavalía. Sesión del 20 de abril de 1853. Pág. 119.

(3) Sesión del 20 de abril de 1853. Pág. 119.

(4) Desty La Constitución de los Estados Unidos anotada pág. 39.



en el mundo, y que tiene su misión en la cultura de sus individuos y de la humanidad. Para comprenderla sin dificultades, y para no extraviarnos en teorías y ambiguas interpretaciones, es necesario, en primer lugar, entrar en su estudio con amor y con respeto, porque es la obra de muchos sacrificios de nuestros antepasados, y es la ley suprema de la Nación y en segundo lugar, tener en cuenta que es una reunión de preceptos claros y precisos que se complementan y explican los unos á los otros. (1) Debe buscarse, por lo tanto, en la misma Constitución el sentido de las cláusulas oscuras y dudosas, y cuando este método no conduzca á la verdad, ha de recurrirse entonces á las fuentes más directas, á las doctrinas más relacionadas con sus principios, á los orígenes históricos y jurídicos, á las opiniones de los autores y á la jurisprudencia de los tribunales.» (2).

« *La forma representativa* » — Por el sistema representativo, la intervención que se da al pueblo se ejerce por delegación. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus agentes ó mandatarios que, como encargados de expresar su voluntad, deben ejercer fielmente su mandato en la medida que se les ha otorgado.

La forma representativa, presupone la división de los poderes, pero no exige para su existencia que *la soberanía esté radicada en el pueblo*. Esta soberanía puede, ó no, estar reconocida ó limitada, por lo que ella sirve igualmente á una monarquía que á una República.

El objeto del sistema representativo es poder gobernar por medio de un número reducido de personas pues, si se confiaran directamente á la deliberación del pueblo en masa las resoluciones indispensables para el gobierno, tal sistema resultaría impracticable.

(1) Fallo de la Suprema Corte de Justicia Nacional, Série I. Tomo I. pág. 291

(2) Joaquín González. Manual de la Constitución Argentina, pág. 15 y 16.





Si estas deliberaciones tuvieran que hacerse por asambleas populares, tan sólo para mantener el orden y no hacer los debates interminables, tendríamos á semejanza de los atenienses, que reunirnos al aire libre, sentarnos en bancos de piedra y escuchar á los oradores que aprobasen ó censurasen los proyectos, obligando, como obligaba el legislador de Locres, Saleuco, á los que propusiesen la adopción ó la abrogación de una ley, á hablar con la cuerda al cuello, pronto á ser estrangulado, si sus propuestas eran halladas malas. (1)

Y me refiero á esa pena y no á las que imponían los atenienses, que tan sólo castigaban, al orador convicto de haber dado al pueblo un mal consejo ó vedaban el acceso á la tribuna á todo orador que hubiese aconsejado tres veces resoluciones contrarias á las leyes existentes; porque con el desenvolvimiento educativo de los pueblos, tendríamos oradores, que sin incurrir en culpa, por su abundancia serían martirio de las asambleas.

El sistema representativo, si bien salva esos inconvenientes, se modifica según que vaya ligado á la forma republicana, aristocrática ó monárquica.

Varela, al hacer esta distinción, comparando nuestro sistema representativo con el sistema representativo inglés, en una notable vista fiscal, indica cómo el pueblo inglés, teniendo todo los poderes que el Parlamento le ha concedido ó que él le ha arrebatado, no es el mismo que el nuestro, ligado como está á la forma republicana federal, en la que nuestra libertad no reconoce más límites que aquellos que el pueblo mismo le ha señalado. (2)

Pero, cualesquiera que sean las causas de donde este sistema emane y las modificaciones que sufra, ofrece la

(1) Historia de la Civilización por G. Ducondray Tomo I Libro 2 de la Civilización Griega. La libertad política; el Gobierno democrático.

(2) Facultades de las Cámaras Legislativas para arrestar por desacato. Vista del Fiscal ad hoc Dr. D. Luis V. Varela, pág. 17.

ventaja de simplificar las tareas del gobierno por el procedimiento de la delegación y el de la división de los poderes en forma armónica y concurrente, de modo que por la coordinación y el equilibrio se obtiene una unidad de gobierno benéfica y sólida.

Sin embargo, él carecería de eficacia si los mandatarios no fueran responsables de sus actos, porque dependería de su arbitrio hacerse dignos de la confianza en ellos depositada.

Esa responsabilidad se consigue que sea cierta, dándose publicidad á las resoluciones administrativas y de gobierno, de donde resulta que los funcionarios pueden ser juzgados por la opinión.

La teoría del sistema representativo es casi la teoría del mandato en derecho civil, aplicada al derecho político. Hay en este mandato una parte que da á otra poder que esta acepta para representarla, al efecto de ejecutar actos de justicia, de administración ó de gobierno. Su base es la confianza en la honestidad y capacidad de la persona en que se delega el poder; su causa la imposibilidad de manejarse el pueblo por sí mismo; la amplitud de facultades otorgadas está circunscripta á la extensión del poder dado; la obligación que de él se desprende, es cumplirlo bajo responsabilidad, pudiendo también ser este mandato, como en derecho civil, gratuito ú oneroso, según que el cargo sea rentado ó simplemente honorífico.

La doctrina de la representación fué invocada por los patriotas de la revolución Argentina cuando, convocada á Congreso la parte principal del vecindario del municipio de la Ciudad de Buenos Aires, se discutió sobre la situación en que quedarían estos pueblos, dado el caso que la Nación Española, invadida por las tropas napoleónicas, perdiera su libertad é independencia.

La imprudencia del Virrey Cisneros se había expresado, haciendo conocer la difícil situación por que pasa-



ba la madre patria, diciendo en un manifiesto público: «Sabed que la dicha de un tirano, ó más bien, la astucia con que ha sabido sembrar el desorden, la desunión y la desconfianza de los pueblos con la legítima autoridad reconocida por ellos, ha iogrado forzar el paso de la Sierra, tan justamente creída *el ante-mural de las Andalucías* y derramándose sus tropas por aquellas fértils provincias, como un torrente que todo lo arrastra, han llegado hasta las inmediaciones de la real isla de León, con el objeto de apoderarse de la importante plaza de Cádiz y del Gobierno Soberano que en ella ha encontrado su refugio».

Después de otras y extensas consideraciones, con más candor é imprudencia aún, colocándose en un mundo hipotético, proseguía: «Suponed que la España, más desgraciada que en el siglo octavo, está destinada por los inescrutables juicios de la providencia á perder su libertad y su independencía; suponed más; que llegarán á extinguirse las últimas reliquias de aquel valor heroico que, quebrantando las cadenas de setecientos años de esclavitud, la sacó con mayor esplendor á ser la envidia de las naciones, y representar el papel glorioso que ahora perdiera por su confianza ó su desgracia. ¿Podrán los tiranos linsojearse de haber esclavizado toda la Nación?. (1).

La idea revolucionaria que se agitaba ya en algunos espíritus patrióticos, que venían preparándola, se acrecentó con este descubrimiento y, viendo los hombres que la encarnaban una ocasión propicia para desligar á las colonias de la dominación española, provocaron la convocación de una asamblea popular, valiéndose del Cabildo que la aconsejó, como medio de calmar la agitación que se había apoderado del pueblo. (2).

(1) Manifiesto del Virrey Cisneros. Registro Oficial. pág. 1. Toms 1º.

(2) Actas capitulares de la Revolución de mayo. oficio dirigido por el cabildo al Virrey Cisneros. Mayo 21 de 1810.



No obstante que el Virrey, al consentirla, había recomendado al Cabildo que se esforzase, para que nada se ejecutara ni se acordara en ella que no fuera en obsequio del mejor servicio del Soberano, integridad de sus dominios y completa obediencia al Gobierno que lo representase durante su cautividad, (1), esto no se cumplió. Los patriotas, en la sesión del día 22 de mayo de 1810, respondiendo al Obispo Lue—quien se expresó en el Congreso resistiendo á toda innovación en el estado político, manifestando que mientras existiera en España un pedazo de tierra mandado por españoles ese pedazo de tierra debía mandar á las Américas y que mientras existiese un solo español en las Américas, ese español debía mandar á los americanos;—sostuvieron con arreglo á nuestros precedentes históricos que la América no dependía de España, sinó del monarca, al que habían jurado obediencia y que en su ausencia caducaban todas sus delegaciones en la Metrópoli. Raciocinando de ese modo ellos llegaron á estas atrevidas conclusiones:

«1ª. La España ha caducado en su poder para con la América, y con ella las autoridades que son su emanación.» «2ª. Al pueblo corresponde reasumir la soberanía del monarca, é instituir en representación un gobierno, que vele por su seguridad». (2).

Buenos Aires no tenía jurídicamente, por un acto *revolucionario local*, poder legítimo para decidir de los destinos de las demás provincias y el Fiscal Villota, combatiendo á los patriotas en el mismo terreno en que se habían colocado, les opuso la verdadera doctrina de la *representación* para hacerlos fracasar en sus propósitos.

Obligados á afrontar resueltamente la situación, los revolucionarios, partiendo de la base de que Buenos Aires estaba interesada en velar por los intereses comunes

(1) Contestación del Virrey Cisneros al Cabildo. Mayo 21 de 1810.

(2) Historia de Belgrano, Bartolomé Mitre. Tomo 1º, pág. 318 Capítulo 9º.



y solidarios, sin perjuicio de consultar oportunamente á sus hermanas, se impusieron con su actitud y con su voto, concluyendo el día 25 de mayo la primera parte del drama comenzado, creando, después de muchas vacilaciones, una Junta de su absoluta confianza, con lo que terminó la autoridad y la influencia del gobierno español en estos dominios.



La revolución de mayo fundó de esa manera el sistema representativo en nuestro país, reconociendo al pueblo el derecho de velar por su destino y concediendo á las Provincias una intervención política por medio de representantes, que debían salir de las ciudades y villas, electos por la parte más escogida de su vecindario para que, reuniéndose en la Capital, formaran Congreso (1).

Esa forma rudimentaria del sistema representativo nació complementada con la división de los poderes, que se hizo al excluir á la junta del poder judicial y con el principio de responsabilidad que se estableció, haciendo jurar á sus miembros que usarian bien y fielmente de sus cargos; reservándose á el Cabildo el derecho de reasumir la autoridad y proceder á su deposición con causa bastante, justificada. (2).

La publicidad de sus actos, como prueba de sus procederes, tampoco se olvidó, imponiéndose á sus miembros la obligación de hacer todos los días primeros de mes un estado en que se diera razón de la administración de la real hacienda.

El sistema representativo posteriormente se perfeccionó en sus principios por el Reglamento dictado por la junta de Observación en 1811, el Estatuto Provisional de 1815, el Reglamento Provisorio de 1817, Constitución de 1819, 1826, etc.

«*Republicana*» – La clasificación de los diversos sistemas de gobierno carece de una uniformidad que no

(1) R. O. Acta del día 25 de mayo de 1810 Tomo 1º.

(2) Acta del día 25 de mayo, artículo 3º.



se ha podido obtener por la sutileza de los autores que, esforzando su raciocinio por innovar, se han apartado de los principios y hechos para hacer controversias de palabras y denominaciones que carecen de importancia.

Aristóteles ha significado la existencia de tres formas de gobierno, y su clasificación ha sido la que más se ha generalizado.

La monarquía ó gobierno ejercido por uno solo. La aristocracia ó gobierno ejercido por los mejores. La democracia ó gobierno ejercido por todos.

Estrada ha criticado brillantemente estas definiciones y ha robustecido esta clasificación tripartita, fundando su distinción, no en el número de las personas que gobiernan, sino en las fuentes de donde nace el derecho de soberanía.

El ingenioso escritor Argentino demuestra con felicidad, que *todos* nunca han gobernado, como tampoco *uno* nunca ha gobernado.

Analiza el supuesto gobierno de todos y dice: «El derecho de intervenir en la política, ha sido más ó menos extenso; ha habido privilegios concedidos á grupos más ó menos numerosos; pero no ha existido jamás un derecho político, investido absoluta y rigurosamente en la totalidad numérica de los individuos que componen una sociedad capaces, incapaces, hábiles, inhábiles, pobres, ricos, esclavos, mujeres y niños».

Examinando luego el titulado gobierno de uno dice: «que jamás, aun bajo las más exageradas proporciones del despotismo, se puede afirmar que gobierna un hombre solo; que un sultán gobierna rodeado de sus bajáes; que todas las autoridades gobiernan por medio de subalternos; y los tiranos por medio de sus favoritos».

«Importa poco averiguar, agrega, cual es el número de personas que tienen parte en el acto continuo que se llama *gobierno*».

«La diferencia esencial de los sistemas políticos pro-



viene de la naturaleza y entidad en que radica la potencia eminente, de la cual nace el gobierno y que se le da el nombre de soberanía».

«Así, cuando ese poder reside en un solo hombre, el gobierno es monárquico; cuando reside en un grupo que lo monopoliza como un privilegio hereditario, pero improrrogable de clase á clase, el gobierno es aristocrático; y cuando reside en la Nación, como una facultad que pueden ejercer todos, ó para cuyo ejercicio sólo se requiere una habilidad que todos pueden adquirir, el gobierno es democrático».

Estrada, al explicar científicamente esta división aristotélica, establece el principio fundamental de los sistemas de gobierno, pero no liga otros caracteres que los complementan.

Su definición sobre lo que es la República delinea el sistema, radicando en el pueblo el derecho de soberanía, que es su rasgo saliente; pero olvida hacer distinciones que tocan á su esencia.

Madison recordaba, que la Holanda, en la cual ninguna partícula de la autoridad suprema emanaba del pueblo, había pasado casi universalmente con la denominación de República; que el mismo nombre se le había dado al gobierno de Venecia, donde se ejercía el poder absoluto sobre la gran masa del pueblo por un pequeño cuerpo de nobles hereditarios: que la Polonia, mezcla de aristocracia y monarquía, había sido dignificada con la misma denominación y que el Gobierno de Inglaterra, que tiene una sola rama Republicana, combinada con una aristocracia y monarquía hereditarias, había sido colocado con igual impropiedad en la lista de las repúblicas. (1).

«La Inglaterra, llamada teóricamente por Guizot una *República*, sólo puede considerarse como tal, aceptando

(1) Madison. E. P. Federalista pág. 506.

la definición de Rousseau, cuando pretende, que «es una república toda nación donde algún ciudadano tiene alguna *intervención* en la *res-pública*». Pero la intervención que tienen los *súbditos británicos* en la administración y la política, es solo eligiendo sus representantes a las Cámaras de los Comunes, única rama *representativa* del gobierno, si se exceptúan los cuerpos y las instituciones municipales. *La suma del poder público* la retiene y la ejerce el *Parlamento* que, formado colectivamente por el monarca, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, no tiene sino uno de sus cuerpos que deba su origen á la elección popular.» (1).

En la forma republicana, la intervención del pueblo no puede hallarse restringida.

La ciencia del gobierno la ha descubierto como la expresión más acabada de la verdadera democracia.

La igualdad predicada por Jesús, transfundida de la religión á la política, en ella tiene su símbolo.

Bajo el imperio de la forma republicana, el pueblo es siempre soberano y ejerce su soberanía, delegando sus poderes en mandatarios amovibles, electos por él y responsables ante él.

Estas observaciones reflejan la íntima conexión que guardan entre sí el sistema representativo y el sistema republicano.

La virtualidad de ambos es concurrente y esa es la causa por qué ciertos constitucionalistas no han podido concebir la república sin el régimen representativo.

El Gobierno Republicano es en efecto una especie de semblanza, purificada y enaltecida, que clama por la libertad del sufragio y la renovación de los poderes, pero que pide también la división de los mismos, publicidad de los actos administrativos y responsabilidad de los delegados políticos.

— — —

(1) Luis V. Varela, vista citada.



Del Valle, estudiando y comparando las ideas emitidas por algunos publicistas Norte Americanos como Madison, Pashall y Webster y, examinando un fallo de nuestra Suprema Corte Nacional, ha llegado á estas consecuencias. La República, decía, «es la comunidad organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración».

Idea general que en el sentido de la Constitución de los Estados Unidos y de la Argentina él la complementaba «con la de la existencia necesaria de tres Departamentos de gobierno, limitados y coordinados, que desempeñan por mandato y como agentes del pueblo los poderes legislativos, ejecutivo y judicial».

La elección de los funcionarios públicos dentro del sistema republicano no se crea, sin embargo, que es siempre directa; puede serlo también en una forma indirecta; así los diputados reciben su mandato por el voto general de los ciudadanos, siendo elegidos el Presidente de la República, Senadores y miembros del poder Judicial por elección de segundo grado.

El principio de amovilidad no es tampoco absolutamente cierto en la rama del Poder Judiciario. En ella se tiende á la inamovilidad del funcionario, mientras dure su buena conducta, como una garantía de independencia y de verdad en la distribución de la justicia.

La República, como sistema de Gobierno, no es, como ningún sistema, completo. Se ha censurado en él la entrega que hace de la sociedad al predominio numérico de la masa; de manera que, resulta el triunfo de la multitud, quien no siempre es la que mejor se inspira, ni la que tiene mayor aptitud para juzgar á los hombres que elige. Falta á este sistema un equilibrio conservador; una fuerza que sirva de contra peso á esas impulsiones demagógicas que especulan los audaces y



falsos apóstoles del pueblo. La república da alas al caudillaje que se impone con la hipocresía del talento ó por el culto exagerado, que todavía se rinde al valor, sobre todo en estas américas.

La política por este sistema, aunque teóricamente el más justo, se convierte en profesión, en medio de vida, engendrando hasta en los incapaces, aunque en menor escala, un sin número de ambiciones que adquieren visos serios de probabilidad, cuando al frente se vé el poder constituido en su mayor parte por indiscutibles negaciones.

Este fenómeno, observado en los Estados Unidos por Laboulaye, es más visible aún en nuestra República, donde todo el mundo sabe que en nuestras Cámaras ingresan en cada renovación un buen número de semi-analfabetos.

No es ese su único defecto; el principio de amovilidad, continua, no complementado por disposiciones de irregularidad periódica y afanando á los funcionarios en perpetuarse en el poder, lleva al exceso sus tropelías por conservar una estabilidad política antirepublicana.

Los partidos personales surgen de este modo en perjuicio de los partidos de principio, tanto que puede afirmarse que nacieron entre nosotros con la independencia, llevando á su frente á Moreno y Saavedra.

La ciencia política probablemente perfeccionará con sus progresos este sistema, en el que la responsabilidad resulta en el hecho imposible, dando el gobierno á la medianía servil, á la audacia ó al talento poco escrupuloso.

Este sistema de gobierno, entre nosotros nunca lealmente practicado, ha merecido, sin embargo, nuestra confianza, sin que haya habido en su contra, fuera de algunas manifestaciones aisladas, otra forma públicamente propiciada.

En los albores de la revolución, aún bajo la influencia





de los principios absolutos del coloniaje, bastó que un oficial de inferior categoría, Duarte, insinuara en una fiesta al presidente de la primera Junta Revolucionaria, Don Cornelio Saavedra, su deseo personal de que tomara el cetro y la corona; para que ese sentimiento aislado fuese ahogado por medio de un decreto, redactado por la mano fogosa de Don Mariano Moreno.

A su inspiración la Junta suprimió por ese decreto los honores, que como corporación le correspondían, en la persona de su presidente; estableció una igualdad absoluta entre sus miembros; dió una dualidad á la persona y al funcionario para que, en particular, ni el presidente ni ningún otro miembro de la junta tuvieran comitiva, escolta ó aparato que los distinguiese de los demás ciudadanos, declarando: que habiendo echado un brindis don Atanasio Duarte con el que había ofendido la probidad del presidente, y atacado los derechos de la patria, debía perecer en un cadalso; pero que, por el estado de embriaguez en que se hallaba, se le perdonaba la vida, condenándosele á destierro perpétuo de la ciudad, porque un habitante de Buenos Aires ni ébrio ni dormido, debía tener impresiones, contra la libertad de su país. (1)

A excepción de ese acto de cortesanía, no ha habido en la Nación otros proyectos serios y antirepublicanos que el propiciado por Belgrano y el indicado por el Dr. José Valentín Gómez á insinuación del Ministro Francés, acreditado ante el gobierno del Brasil.

Desesperando algunos patriotas de que pudiera establecerse en nuestro país la república sobre bases sólidas y permanentes, y pensando asegurar nuestra independencia, en vista del desprestigio en que había caído aquella forma de gobierno en Europa en 1815, hicieron concesiones á la idea monárquica, en cambio del apoyo

(1) R. O. Decreto del 6 de diciembre de 1810. Pág. 95.

que buscaban para la revolución en los países extranjeros.

A causa de este estado de indecisión de ánimo, primero se concibió en 1816 el proyecto de fundar una monarquía, coronando á un descendiente de los antiguos Emperadores Incas y más tarde, en 1819, pensose en coronar al príncipe de Luca, que se creía que podría entroncarse con la casa de Braganza dominante en el imperio del Brasil.

No obstante estos proyectos, en la República jamás hubo «partido, logia, club ó conjuración monárquica en favor de ningún príncipe, llamado ó sostenido por fracciones, fuerzas ó movimientos de opinión interiores».

Hemos sido y somos por nuestra índole republicanos, aun cuando muchas decepciones haya recibido bajo este sistema la voluntad nacional.

Federal — La constitución de esta forma de gobierno, propiciada como una de las más perfectas y consagrada entre nosotros después de luchas sangrientas, tiende á armonizar el principio de autoridad con el ejercicio de la libertad. Frente al poder central robustecido y con medios para llenar sus fines, están los gobiernos locales autónomos, gozando de entera independencia en el ejercicio de las facultades no delegadas al gobierno de la Nación.

El federalismo, teniendo por base la descentralización política y administrativa, se opone á la centralización unitaria que tiende á absorverlo todo, permitiendo á los ciudadanos tener intervención constante en su gobierno local, de tal modo, que pueden formarse una idea más acabada del gobierno general.

La autonomía del municipio dentro de la provincia y la de la provincia en la Nación distribuyen la vida gubernativa, despertando emulaciones benéficas y sentimientos de conservación de facultades, que regulan la marcha del Estado.



El federalismo, como sistema de gobierno, es un gobierno ramificado en el que las partes pueden conservar la integridad de su ser sin sentir la repercusión inmediata de cualquier herida causada á una porción del cuerpo social, salvo que este ataque provenga del gobierno central con carácter extensivo, en cuyo caso también tienen medios para corregir los avances gubernativos.

Los estados, dentro del federalismo, aparecen así como miembros de una misma familia, cuya conducta particular sólo indirectamente puede afectar la vida de los demás. La autoridad del gobierno supremo es la única que puede molestarles y así mismo tiene aquél que pensar que, dentro de sus facultades, ellos no son hijos que se encuentren bajo tutela, sino entidades independientes.

De ahí que todos los miembros de la sociedad política puedan desarrollarse y desenvolver su actividad inteligente, sin perturbaciones recíprocas.

Federalismo, en su sentido etimológico, significa, liga, pacto, unión, convenio, alianza, etc., y puede definirse diciendo, que es un convenio por el cual se rige la unión de varios estados que, siendo independientes entre sí, aparecen como una entidad en que las partes sacrifican algo de su soberanía al Estado Nacional á fin de llenar uno ó más objetos comunes.

Los autores han dividido la federación *en pura y mixta*, recibiendo en el primer caso la denominación de Confederación y en el segundo la de Federación.

La Confederación es, como dice José Manuel Estrada, «una *alianza permanente* de Estados» y el Gobierno Federal es «una organización política en la cual el pueblo forma una unidad soberana para regir lo que es nacional, y parcialidades soberanas, para regir lo que es privativo de cada una». (1)

(1) Política liberal bajo la tiranía de Rosas. Lectura XIII pág. 316.

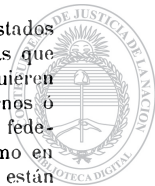
En la federación pura ó confederación, los estados que la constituyen son individualidades autónomas que ceden solamente aquellas facultades que se requieren para salvaguardarse ó prevenirse de peligros internos ó externos, mientras que en la federación mixta ó federación, si bien hay una diversidad de estados como en la confederación, y las facultades gubernativas, están distribuidas en distintos centros de autoridad, esos estados no pueden romper la unión cuando les convenga, porque no disponen de una absoluta autonomía como en los estados confederados. Hay en la federación mixta un todo homogéneo é indisoluble del que los estados particulares no son sino partes constitutivas sujetas, dentro del orden nacional, á la autoridad central y fuera del cual conservan la más completa independencia.

El federalismo argentino es un federalismo mixto y distinto en su origen del federalismo Norte Americano. Los Estados Unidos buscaron en él la consolidación de la unidad nacional, pasando del estado de absoluta independencia al sometimiento de una autoridad general y nosotros por él pasamos á la descentralización del poder, concluyendo así con esas rencillas entre unitarios y federales que tantas lágrimas y tantas víctimas han costado.

El federalismo es entre nosotros, por lo tanto, un término medio entre el federalismo y el unitarismo intransigente y no una copia, como se ha sostenido, de la Constitución Norte Americana.

Este sistema surge en la República sin tradición, más obedeciendo á circunstancias de momento que á tendencias definidas, exteriorizadas en un largo espacio de tiempo.

El unitarismo ha sido siempre una modalidad argentina quebrantada por una transacción con el caudillaje que surgiera, durante la ausencia de gobiernos, con fuerza suficiente para imponerse como poder regulador.





Durante el período del coloniaje las Provincias Argentinas habían sufrido la influencia centralizadora y unificadora del régimen español.

Los Reyes, depositarios de la soberanía, eran dueños absolutos de la suprema potestad gubernativa, dividían territorios, establecían poderes, determinaban jurisdicción etc. (1)

No había para ellos un poder que limitara su acción, desde el Supremo Concejo, Virreyes, Capitanes, Generales, Gobernadores Civiles y militares, todos dependían de su voluntad, no pudiendo los Cabildos mismos, en que se ha creído encontrar el germen de nuestras libertades, citarse como ejemplo de gobierno propio.

« El Adelantado, el Gobernador que fundaba una Ciudad, nombraba las personas que debían formar el primer capítulo y los facultaba para que en los años sucesivos se reunieran en día señalado y eligieran á los que les debían suceder, de modo que el municipio, tomado como conjunto de habitantes, no tenía intervención en la elección de Regidores en ningún momento, ni cuando el Adelantado hacía la designación, ni cuando el Cabildo los nombraba, y *mucho menos* cuando el cargo de Regidor se convirtió en oficio *renal*.» (2)

El decreto sancionado por la Asamblea General de 1813, por el que se abolió la perpetuidad de los oficios concejiles, prueba palmariamente que esa libertad comunal no existía. (3)

Desaparecido el orden jerárquico y administrativo fundado por el régimen colonial, la Junta Revolucionaria apareció armada de un poder ilimitado que, si respondía á las necesidades imperiosas del momento, no concordaba

(1) Recopilación de las leyes de los Reyes de las Indias. Título quince. Ley primera. Pág. 208. Tomo 1 y 2.

(2) Aristóbulo del Valle. Nociones de Derecho Constitucional. Págs. 15 y 16. Tomo 1º. Véase también Acta de la Fundación de Santa Fé. Año 1573.

(3) R. O. Tomo 1º, pág. 219.

con los principios liberales y constitutivos de la revolución.

La ambición impaciente de los que aspiraban á dirigir el movimiento insurreccional, pronto se aprovechó de las imperfecciones de esa organización, para criticar la acción centralizadora del gobierno y sembrar la anarquía en la opinión.

Aunque sin esa centralización de facultades la emancipación peligrara, el personalismo y la oligarquía, invocando el dogmá, se rodearon de un prestigio que satisfacía sus aspiraciones, produciendo, antes que la independencia estuviera asegurada, una lucha interna en la que los sistemas y los principios de que se hacía alarde no eran más que un cortinaje para disimular pasiones.

Así « Cuando se da una mirada atenta á las alteraciones políticas que forman la historia social de las Provincias Argentinas en la primera década de la Revolución, se encuentran dificultades insuperables para hacerse una idea precisa de lo que quería decir entonces la *Unidad* ó la *Federación* en boca de los partidos que se combatían.... (1)

En 1811 el Paraguay dió vida al término federación que pronunciara Moreno, el númen de la Revolución de mayo; pero se sirvió de él, como nuestros caudillos, para acentuar sus tendencias no descentralizadoras sino disolventes.

La forma en que el Paraguay quiso *federalizarse*, después de haber triunfado y depuesto á las autoridades españolas, cuando se solicitó su subordinación y concurso á la Junta de Buenos Aires para poder realizar la grande obra de la Revolución fué: « celebrando un tratado que ajustó Belgrano y que comprendía tres puntos capitales. 1º —La descentralización de las rentas

(1) Historia de la República Argentina. Vicente F. López. Tomo 5, Cap. XIII.





ó sea la independencia económica. 2°—La demarcación de límites ó sea la independencia territorial. 3°—La federación ó sea la independencia política. (1)

Sin embargo, en su artículo 5° se decía: «deseando ambas partes contratantes estrechar más y más los vínculos y empeños que unen y deben unir ambas Provincias en una federación y alianza indisoluble, se obliga cada una por la suya, no sólo á cultivar una sincera, sólida y perpetua amistad, sino también á auxiliar y cooperar mútua y eficazmente con todo género de auxilios, según permitan las circunstancias de cada una. toda vez que los demande el sagrado fin de aniquilar y destruir cualquier enemigo que intente oponerse á los progresos de nuestra justa causa y común libertad».

¿Qué resultó de ese tratado, aceptado por las exigencias de las circunstancias?

¿Se cumplió lo que se pactara?

Las promesas de asociar ideales y sacrificios ¿se llevaron á cabo?

Ese tratado sirvió para desmembrar al Paraguay de sus hermanas y su independencia, para dar el dominio de un pueblo al que lo inspiró, el Doctor Francia, figura siniestra que debía espantar al mundo, sometiendo á su patria á su terrible arbitrio de tirano obstruccionista.

«Cual un aguilucho salvaje en la grieta de una roca, inmóvil la roja pupila, crispadas las garras, y erizado el plumaje, así, hosco, irritado, vivió veinticinco años aquel dictador sombrío, en el fondo de su casa en la Asunción, lleno de sueños, desconfianzas y temores, venteando el progreso, huyendo de la luz, y desesperado al ver como á su despecho se aclaraba lentamente el horizonte». (2)

¿Merecía semejante engendro llamarse representante del federalismo?

(1) B. Mitre. Historia de Belgrano. Tomo 2°. Pág. 26. Capítulo 16.

(2) Vargas Vila. Los Divinos y Los Humanos. Pág. 25.



El partido federal, que tuviera tanta intervención en el curso de los sucesos, fué bandera bárbara y disolvente que se alzó contra el régimen unitario, pero los mismos hombres, como dice López, eran unitarios y federales alternativamente y todos, cuando llegaban al gobierno, su primer anhelo era organizar su propio poder con medios tanto más exagerados para consolidarse, cuanto mayor era el descompaginamiento de los ánimos y la complicación de los peligros que los rodeaban.... (1)

Posteriormente no faltaron entre sus sostenedores hombres sinceros que, sugestionados por los resultados que diera este sistema en Norte América, le defendieron, concurriendo á que se trasplantara á nuestra tierra, sin tener en cuenta que la autonomía individual y colectiva, desconocida entre nosotros, carecía de los caracteres que presenta á los Estados Norte Americanos como tipos que se diversifican por leyes y gobiernos propios.

Esta falta de atención á nuestra idiosincrasia política tenía que producir males que aún se sienten.

El unitarismo en el hecho ha triunfado en la República y él es quien nos gobierna, por más que haya una declaración escrita que diga: « *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, según lo establece la presente constitución.* »

Tenemos catorce estados, pero en verdad la metrópoli del coloniaje sigue siéndola bajo la República, porque las Provincias, por razones de economía y por razón de debilidad, están supeditadas á lo que allí se piensa y á lo que allí se dispone.

Se ha querido honrar al federalismo Argentino, dándole como punto de partida el empecinamiento que tuvieron los representantes de las provincias para incorporarse a la Junta Provisoria de mayo de 1811, cuando encabeza-

(1) Historia de la República Argentina. Vicente F. López. Tomo 5. Cap. XIII.



dos por el célebre Deán Funes, alegaron á su arribo á Buenos Aires, el haber sido citados á ese objeto.

Nadie que juzgue con imparcialidad aquel acto, podrá desentrañar otra cosa que una manifestación impaciente y desenfrenada para ocupar el poder por parte de los delegados. La Junta Provisoria al constituirse, derrochando las autoridades españolas, pidió á las Provincias que enviaran Diputados con poderes suficientes para que, formando Congreso Constituyente, decidieran de su porvenir sin prever que estos, adulterando su cometido, que era echar los fundamentos de la Legalidad Nacional, vendrían con la pretensión de gobernar ejecutivamente y á debilitar su acción por la promoción de una junta numerosa.

« Pero, apenas electos esos Diputados se afilian en una mayoría facciosa, se hacen gobierno absoluto, *depuran* á su placer y á su interés el cuerpo mismo de que eran parte, constituyen un poder omnímodo, sin términos ni reglas y, por consecuencia de sus errores y de su ambición, abren la série abominable de las proscripciones y de los destierros. » (1)

Sucede á ese gobierno, en 1812, el de la oligarquía liberal que encabezara Alvear y, aunque ella concentrara la Suprema Potestad Ejecutiva en una sola persona, dando al poder la indispensable unidad de que carecieran los gobiernos anteriores de la Junta y del Triunvirato, cae en 1815, sin haber podido contener la acción demolidora de los caudillos, después de haber declarado su representante, que el país no estaba en edad ni en estado de gobernarse por sí mismo y que necesitaba de una mano exterior que lo dirigiese y contuviese en la esfera del orden, antes que se precipitara en los horrores de la anarquía. (2)

El Congreso General Constituyente de 1816 recibe al

(1) Historia de la República Argentina. Vicente F. López. Tomo 3. Cap. XI.

(2) Historia de la República Argentina. Vicente F. López. Tomo 5. Cap. VI.



país en un estado deplorable y deja en 1819 una constitución unitaria, concebida como para templar el régimen de los gobiernos de especulación personal; pero aunque preparada para poder resistir y dominar la insurrección de las masas y de la anarquía, muere por la falta de apoyo que le negaran los mismos que tenían el deber de defenderla.

Después de la renuncia del Directorio por Pueyrredón, el Congreso se disuelve, quedando el Municipio de Buenos Aires como depositario de la Suprema Dirección del Estado, pero acosada la Capital y la Provincia por los caudillos del Litoral, Ramírez y López, sus autoridades se ven obligadas á capitular con ellos, ajustando el tratado del Pilar.

Con este tratado desapareció en el país toda forma de autoridad legal, aunque los representantes de Buenos Aires, Santa Fé y Entre Ríos protestaran en su artículo primero que el voto de la Nación y, muy en particular, el de las Provincias de su mando, respecto al sistema de Gobierno que debía regirlas, se había pronunciado en favor de la federación, que de hecho admitían. (1)

Desde entonces las Provincias, si bien respetando el vínculo de la unidad territorial, se erigieron en estados soberanos é independientes y, agitados los pueblos por pasiones tumultuarias, quedaron gobernados por caudillos de su elección ó impuestos por la violencia. (2).

Los sectarios del federalismo, convertido por Artigas en «Sinónimo de tiranía y barbárie», demoliendo á la sociedad en sus bases y despotizando á los pueblos, terminaron por crear una situación abrumadora é insostenible.

Sarratea, escribiéndole á San Martín en 1820, la describía en estos términos: «Ayer domingo, se ha pasado sin revolución, y este es un fenómeno, porque nos hemos



puesto en el pié de que haya una cada quince días. ¡Vea Vd. qué hermosura! . . . ¡Qué estado! ¡Qué desquicio! ¡Y qué elementos de discordia! (1)

Esas palabras conque se pintaba la descomposición del país, eran el anuncio de una nueva era, porque la violencia necesita horrorizarse y temblar para contenerse á sí misma.

El desorden debía ser completo, los caudillos debían romper entre sí y perseguirse llevando la inseguridad hasta ellos para que hubiera días de tregua y de descanso.

Ramírez, el teniente de Artigas, tenía que cumplir su misión providencial de perseguir á su antiguo Jefe, para que concluyera su carrera de bandolero político confinado por Francia en el interior del Paraguay, para ser él luego á su vez batido por López y Bustos y morir trágicamente en los campos de sus correrías

Carrera también debía ser fusilado.

La inseguridad debía alcanzar á todos para dar paso á un nuevo período de reconstrucción.

Su proceso fué lento. Todavía en 1822 Buenos Aires que, como ninguna Provincia Argentina, había sido sacudida por sus caudillos interiores durante el periodo de la crisis de la disolución, se rehusó á concurrir al Congreso que, á iniciativa de Bustos se había reunido en Córdoba, consiguiendo además, que Santa Fé, Entre Ríos y Corrientes le acompañaran en su extraña actitud.

Los primeros frutos de la moderación se recogieron con la reunión del Congreso General Constituyente en 1824.

Este cuerpo político, en 23 de enero de 1825 expidió una ley fundamental, declarando que las provincias renovaban el pacto de mantener la independencia nacional y que, interinamente, se regirían por sus propias insti-

(1) Carta de Sarraatea al General San Martín de 10 de abril de 1820. — Bartolomé Mitre. Historia de Belgrano. Tomo 3. Cap. XLIV.



tuciones, hasta que se dictase la Constitución que se sometería á su consideración.

Pero, influido por Rivadavia, á quien se le había nombrado Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, se atribuyó un poder dictatorial cometiendo, al promulgar la Constitución de 1826, el craso error de dejar por ella á los gobernadores de provincia bajo la dependencia del presidente, como si los corsarios que se habían apoderado de la dirección de las naves del Estado, habrían de renunciar á su comando.

La falta de tino que se tuvo de no tolerar el federalismo autonómico que exigían los caudillos, dejando á la educación de los pueblos el cambio de nuestras licenciosas costumbres políticas, trajo, como consecuencia, el rechazo de la Constitución, el renacimiento del elemento anárquico y la caída de la Presidencia y del Congreso.

En 1828 se celebró otra Convención en Santa Fé, con el objeto de dar una Constitución Federal á la República; pero los representantes de Córdoba acabaron por asumir la representación de ese cuerpo, dirigiendo una circular á los diputados en la que se declaraba nulo todo lo hecho en Santa Fé, invitándoles á concurrir al local de la Convención establecido en Córdoba. (1)

Esos trabajos demostraron que no era el régimen lo que daba ser á los partidos intransigentes, sino las aspiraciones de los hombres y el sentimiento localista de los jefes de provincias.

Quebrantado el vínculo que momentáneamente uniera al país en 1826, con breves interregnos de paz y guerras civiles, este siguió su marcha indecisa hasta 1831, en que se celebró el pacto federal de 4 de enero que fué, como se ha dicho, la primera base orgánica de la federación en la República.

Por ese tratado, que se llamó del cuadrilátero, se



creaba una comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina. Esta Comisión quedaba, por sus atribuciones, con el carácter de Gobierno Nacional Provisorio, pero con la obligación de invitar á todas las demás Provincias de la República, cuando estuviesen en plena libertad y tranquilidad, á reunirse en federación con las tres contratantes, para que, por medio de un Congreso General Federativo, se arreglase la administración general del país bajo el sistema federal. que no se instituyó, porque este tratado fué violado en sus compromisos por el tirano Rosas, quien gobernó la República á su entero arbitrio.

En veinte años que gobernó este bárbaro no tuvo influjo para organizar el país?

Rosas todo lo traicionó.

«Aparentó propiciar el tratado federativo de enero de 1831; pero no habiendo conseguido que se le encargara del poder Nacional, disolvió la Comisión creada por ese tratado; hizo imposible la reunión de un Congreso Constituyente; mantuvo en el aislamiento las Provincias por muchos años en guerra las unas con las otras; fué origen de todas las perturbaciones que afianzaban los caudillos, que le obedecían en ellas; provocó con sus excesos la hostilidad de la Inglaterra y Francia para buscar un medio de prestigio, haciéndose dar el título farsante de «Defensor de la Independencia Americana»; mantuvo cerrados los grandes ríos de la República para el comercio extranjero (excepto para Buenos Aires); prohibió que de Buenos Aires se sacara moneda de plata ó de oro para las Provincias; no permitió que se extragara pólvora, ni que trabajaran las caleras; ahogó en sangre toda manifestación del Partido Liberal; pretendió que su retrato

(1) Martín Ruiz Moreno. La Revolución contra la Tiranía. Tomo 1º, Capítulo XVII.



y el de su mujer se adorasen en el altar consagrado á la religión; no dejó derecho que no atropellara». (1).

Fué necesario vencerlo por las armas, para que cesara de pesar como una maldición sobre el país, cumpliéndose al fin, aquella predicción que se le hiciera: «Preciso es, Excmo. Señor, no olvidar que llegará un día que temblarán los ambiciosos con la justa irritación de los pueblos.»

Puede calcularse qué federalismo sería el nuestro, cuando sus hombres, no solo trataban de eternizarse en el poder, sino que llegaban, como llegó este aborto del infierno, á imponer en el encabezamiento de todo escrito público ó privado el siguiente lema: ¡Viva la Confederación Argentina! Mueran los salvajes unitarios!

El horizonte político parecía que iba á despejarse; Moreno y Paso habían sido sacrificados en la senda escabrosa que recorriera la República desde el día de su Revolución; Belgrano y Rivadavia habían dejado comprometida su integridad republicana con sus ideas monárquicas, motivadas quizás por dudas suscitadas en horas de dura prueba; Alvear había dejado manchada su gloria en un arranque de desesperación ó de locura juvenil, intentando negociar la libertad de su país para colocarlo bajo el protectorado de Inglaterra.

Del patriotismo de San Martín había de dudarse desde el momento en que se negara á acudir á la defensa de las autoridades nacionales, tambaleantes al empuje de los caudillos.

¿Faltaría todavía á realizarse algún nuevo sacrificio?.

Sí; el Dr. Vicente Fidel López debía también caer envuelto en la vorájjine, después de hacer oír sus apóstrofes, vibrantes, llenos de notas metálicas, duras é inflexibles como el acero, cuando sospechaba un peligro para el bien de la patria.



Desaparecida la dictadura, por el triunfo militar de Caseros, el General Urquiza, después de encomendar el gobierno de la Provincia de Buenos Aires al Dr. Vicente López, para que no se llegara á presumir que deseaba suceder á Rosas, convocó á una reunión, que debía celebrarse en San Nicolás de los Arroyos, á los Gobernadores de las Provincias Argentinas, para tentar la segunda parte de su programa político, constituir y organizar la República.

No obstante los trabajos que se hacían para frustrar los justos empeños del Libertador, once gobernadores concurrieron al llamado, adhiriéndose posteriormente al «acuerdo» celebrado entre ellos, los Gobernadores de Salta y Jujuy.

En ese acto, base de la unidad argentina, se tomaron resoluciones que tendían á regularizar la situación del país, afianzando el orden y prosperidad interior y la respetabilidad exterior de la Nación.

Hombres prácticos y conocedores de nuestra modalidad asumieron, como debían, la situación que se les presentaba y se propusieron: «Asegurar á cada una de las Provincias una independencia efectiva en lo que era y debía ser, de régimen interior, presupuesto un régimen más alto de la Federación Nacional. Proveer al arreglo de los intereses generales por medio de la reunión de un *Congreso Constituyente*, cuyas relaciones debían *quedar eficazmente aseguradas*. Crear desde luego una autoridad Nacional provisoria, revestida de las facultades necesarias para hacer *efectiva é inmediata* la organización que se deseaba y que sirviera también para *precaverse* de los accidentes desgraciados, que tantas otras veces habían arrancado ese bien, viniendo de nuevo á destruir en su germen los preciosos elementos con que se contaba para realizarlo. (1).



Este acuerdo, muy propio de las circunstancias, que exigían más acción que palabras, adolecía, y hay que confesarlo, de un dejo imperativo y autoritario, pero claramente dirigido á concluir con la anarquía y sus excesos.

La base de sus resoluciones era el sentimiento nobilísimo de no consentir al localismo ni al personalismo intolerante é intolerable impedir que se cimentara la paz y la legalidad en la República.

Como esa era su mira, los gobernadores dejaron al General Urquiza con la facultad de que se le había investido de representarnos en el extranjero, declarando que, siendo una ley fundamental de la República el Tratado celebrado el 4 de enero de 1831, por haberse adherido á él todas las demás Provincias de la Confederación, quedaba encomendado al Exmo. Señor Encargado de las Relaciones Exteriores para ponerlo en ejecución en toda la República.

Expresaron que, estando todas las Provincias en plena libertad y tranquilidad, había llegado el caso previsto en el artículo 16 del precitado tratado de arreglar, por medio de un Congreso General Federativo, la administración general del país bajo el sistema federal; su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribuciones de las rentas generales, el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la tranquilidad y engrandecimiento de ella, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad é independencia de cada una de las Provincias.

Establecieron que el Congreso General Constituyente se instalaría en el mes de agosto de ese año y ordenaron que la Constitución Nacional se sancionara á mayoría de sufragios, á cuyo fin la elección de los Diputados debía hacerse sin restricción alguna, de modo de evitar que, viniendo con instrucciones especiales, licieran frustrar los trabajos del Congreso.



Dispusieron que, dictada la Constitución y las leyes Orgánicas que fueran necesarias para ponerla en práctica, sería comunicada por el Congreso al Encargado de las Relaciones Exteriores, y este la promulgaría inmediatamente como ley fundamental de la Nación, haciéndola cumplir y observar.

Y como recurso eficaz, para respeto de que todo se haría, pusieron en manos del Libertador el ejército y los medios necesarios para hacer sentir su acción.

El caudillaje reaccionario y el localismo intransigente se veían acorralados con estas enérgicas decisiones; los que aspiraban á organizar la República sabían que todas las tentativas, que se habían realizado con análogos propósitos, se habían estrellado contra la anarquía y la montonera, y comenzaron por precaverse, poniéndoles por delante una autoridad que los subordinara, brindándoles al mismo tiempo, como programa de organización, el federalismo que habían proclamado para resistir al establecimiento de todo gobierno regular. Sin embargo, estas medidas salvadoras no fueron suficientes para separar todos los obstáculos que se oponían á la grande obra de reconstrucción de la Nación.

Los representantes del localismo porteño, azuzaban y encendían las pasiones y, cuando este acuerdo fué á discutirse en la sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, ya el espíritu adverso estaba trabado, siendo por esto por lo que se le juzgó con ligereza y con saña.

El Diputado Mitre fué el primero que alzó la voz en la discusión, diciendo: que nada necesitaba oír para formar su conciencia, que estaba irremisiblemente formada; que aun cuando la elocuencia bajase en lenguas de fuego sobre las cabezas de los oradores que llenaban el recinto, como en otro tiempo había descendido sobre la cabeza de los apóstoles, ningún poder tendría para modificar su juicio; pues, según ese documento, se quería la organización Nacional sobre la base de una dictadura



irresponsable y que el gran principio de la autoridad era la ley que estaba comprometida por las facultades omnímodas que al General Urquiza se le daban; que esa autoridad, de que se le investía era dictatorial, irresponsable, despótica, y arbitraria; porque no se fundaba sobre el derecho natural ni tampoco sobre el derecho escrito; que los Gobernadores, suponiendo que fuesen emanación legítima del pueblo, no tenían facultad para instituir tal acuerdo y que, aun plenamente autorizados para tratar en su nombre, él les negaría el derecho de crear una autoridad semejante, en razón de que, aconsejar la admisión de una autoridad que no debía tener más ley que su voluntad, ni más límite que su voluntad, ni más contrapeso que esa misma voluntad y querer hacerla aceptable, diciendo que iba á durar pocos días, era empezar por sofocar el pudor de los pueblos para arrancarles luego su honor y libertad.

El representante del partido localista de Buenos Aires olvidó desgraciadamente al dejar constancia escrita de sus palabras, que á él también podría aplicársele la frase que reservó para juzgar á Alvear cuando, refiriéndose á aquellas malhadadas negociaciones, por las que solicitara para la Nación el protectorado de Inglaterra, dijo: « Estos documentos, producto de un momento de debilidad ó de desesperación del que se ilustró después con grandes servicios, encierran una terrible lección moral, porque ellos enseñan á los hombres públicos que deben pensar y obrar bien en todas las circunstancias de su vida, pues el tiempo todo lo revela y ni aún las intenciones escapan al ojo perspicaz de la posterioridad ». (1).

Ojalá el severo historiador hubiera procedido en esa oportunidad conforme á ese criterio, en lugar de jactarse como se jactó, con la acaloración de los debates, de *haberse creado en los campamentos y ser su oficio*

(1) B. Mitre. Historia de Belgrano. Tomo 2. Pág. 297. Cap. XXIV.



echar abajo á cañonazos las puertas por donde se encontraba á los ministerios. (1)

El discurso de Mitre, revolucionario y efectista, fué injusto como el de Vélez Sarsfield.

El Dr. Vélez Sarsfield, jurisconsulto eminente y orador de primera fila, que se había distinguido por sus ideas antipatrióticas, poniendo inconvenientes á la ley de nacionalización de las fuerzas veteranas de las provincias en 1825 y votando por la disolución del Congreso en 1826, usó de todos los recursos de su talento para desprestigiar el Acuerdo, llevando al debate recuerdos históricos bien calculados para exitar la barra y para desprestigiar la autoridad del Congreso Constituyente, que, según el Acuerdo de San Nicolás, debía sancionar la Constitución de la República, de acuerdo con los principios del derecho público federal que no se había respetado cuando se sancionaron las Constituciones de 1819 y 1826. (2)

Mitre y Vélez tuvieron en aquellas sesiones tumultuosas un contendiente formidable, el Dr. Vicente Fidel López, joven aún, desconocido como hombre público, el cual, hablando con entereza inesperada, supo decirles con la fe y la valentía del convencido:

« Estoy cierto, señores, que hemos de llegar al Congreso Nacional, y entonces yo he de requerir á los que tanto se agitan ahora, para que me señalen los males que habrá causado este acuerdo tan combatido de las pasiones. Estoy cierto que entonces les he de poder yo señalar los inmensos bienes que él habrá derramado por toda la República ».

« Yo concibo cuanto eco deben encontrar entre nosotros los que se proponen lisonjear las pasiones provinciales, y los celos locales; pero, señores, por lo

(1) Debates en la Sala de R. R. de Buenos Aires sobre el acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, sesión del 22 de junio..

(2) Dr. Martín Ruiz Moreno. Organización Nacional, primer periodo.

mismo me levanto más alto contra ellos, quiero, sí, señores, que el Poder Nacional tenga fuerza material, para que la ley común goce de esa misma fuerza también contra la disolución del vínculo, y sostengo que mientras tenga fuerza el que represente la ley Nacional no ha de haber abusos.

Luego, abordando su situación personal, expresó sus sentimientos, agregando: « Amo como el que más al pueblo de Buenos Aires en donde he nacido; pero alzo mi voz también para decir que mi patria es la República Argentina, y no Buenos Aires. Quiero al pueblo de Buenos Aires dentro de la República y en la República, y por eso me empeño en que salga del fango de las malas pasiones, que lo postraron en la tiranía en que se ha mecido ».

Y esgrimiendo la palabra como un látigo, á pesar de la presión de la barra, que le desmentía, zahiere al pueblo de Buenos Aires en su amor propio, diciéndoles: « El provincialismo, señores, es hoy absurdo. No hace mucho que la Provincia de Buenos Aires había renunciado al honor y á la fama y se había entregado á un tirano, dándole sus rentas y sus soldados. Los hombres de dos provincias fueron los que, abandonando á sus hijos y sus mujeres á la orfandad y al duelo, iniciaron libertar este pueblo, que ya parecía que ni quería ser libertado y se hallaba muy bien con la abyección y el deshonor en que estaba (1)

Aquel magistral discurso de quien, como él mismo lo expresara, no sabía mentir ni lisonjear las pasiones, trajo como consecuencia la renuncia del Gobernador de Buenos Aires, la caída política del joven patriota y la clausura de la Cámara, asumiendo el Director Provisorio el Gobierno de la Provincia.

Dos días después de posesionarse del cargo, se retira Urquiza de Buenos Aires para dirigirse á la ciudad de

(1) Debates sobre el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos.





Santa Fe, á preparar lo relativo á la instalación del Congreso Constituyente y estalla la revolución del 11 de septiembre, derrocando al General Galán que había quedado en su reemplazo.

Por este movimiento subversivo queda Buenos Aires separada y manteniendo un estado de constante hostilidad con el Gobierno de la Confederación, hasta que vuelven á encontrarse las armas argentinas en Cepeda, donde fué derrotado el General Mitre por Urquiza, quedando destruído el poder militar del Gobierno de Buenos Aires.

Alsina, vencido en esta forma, se vió precisado á presentar su renuncia de Gobernador de la Provincia, abriéndose con su eliminación negociaciones de paz, en las que se arribó á un convenio, por el cual se declaraba Buenos Aires parte integrante de la Constitución Argentina, debiéndose nombrar una Comisión que examinara la Constitución Federal de 1853 y propusiera las reformas que creyera deber requerir.

Organizada la Convención Provincial de Buenos Aires, después de largas discusiones, en las que no se llegó á consagrar ninguna modificación trascendental, la Convención cerró las sesiones el 12 de mayo de 1860, y comunicó al poder ejecutivo haber terminado su mandato. (1)

El día 21 de octubre de aquel mismo año se juraba en Buenos Aires la Constitución reformada, festejándose la unión constitucional levantada sobre montones de cadáveres, impedida en casi todo momento por la pasión, el odio ó el deseo immoderado del mando é impuesta por la fuerza militar de que disponía y la enérgica voluntad que desplegara un hombre que, en el segundo período de su vida pública, debía borrar sus errores pasados, fundando la República contra la oposición decidida del caudillaje.

(1) Pelliza. pág. 279. Organización Nacional. Cap. XIII.

Esta gloria debía corresponderle al General Don Justo José de Urquiza, secundado en su acción por la sabia pluma de Alberdi y la elocuencia arrebatadora de López, que, si no alcanzó á decidir las voluntades con el eco sonoro de su palabra patriótica, dejó en cambio, la verdad sellada para la posteridad, para que, haciendo imparcial justicia pudiera decir: sois dignos de la inmortalidad; antes que las armas unieran legalmente á los pueblos ya vosotros habiáis unido á Buenos Aires con las demás Provincias, confundiendo las palpitaciones de vuestro corazón en un sólo anhelo, ver á la Nación consolidada como cuerpo político indivisible.

¡En la verdad ó en el error, unos siempre bajo el sistema federal! ¡En nuestras luchas intestinas no hay vencedores ni vencidos! Así lo proclamó en Caseros nuestro Libertador.

Artículo 2.º El Gobierno Federal sostiene el culto católico apostólico Romano.

Todas las religiones, aliándose con el poder político, se han esforzado en monopolizar en su favor la conciencia humana.

Inventando el cielo para poder conceder recompensas, el purgatorio y el infierno para intimidar, celosas de su gloria y de su Dios, titulándose poseedoras del summum de la verdad, tendiendo á universalizarse, han estremado su tiranía allí donde han descubierto ambiente propicio para difundirse y, cuando los hombres, cansados de sacrificarse por sus egoísmos, y de perseguirse sin trégua ni cuartel, han querido separar la religión de la política para acabar con sus excesos, el clericalismo se ha levantado airado diciendo: Háse inventado en esta época una obra *contra natura*; háse querido tomar á la inversa y



á redopelo el género humano, crear un estado social fuera de la convicción eterna del hombre y de la humanidad, contraria al instinto y á las prácticas universales, nunca visto y que no se vé, ni en el día, en parte alguna del mundo, y que constituye de semejante tentativa, una monstruosidad aislada en el tiempo y en el espacio, de donde deberían provenir lógicamente todas nuestras decadencias morales, nacionales y sociales.»

«Se ha intentado, contra el buen sentido y la naturaleza de las cosas, la empresa de fundar una sociedad civil y un gobierno humano, quitando la piedra angular de toda construcción de esta clase, y el sentimiento que une todas sus partes, *la religión*.

No solamente no se ha contado con ella, sino que se ha constituido en sistema el proscribirla de todas las instituciones; háse erigido en principio, no el distinguir lo que debe ser la religión, sino el separar y eliminar todo elemento religioso del mundo social, el hacer una sociedad civil completamente privada y cuidadosamente desprovista de toda religión.»

«Háse querido fundar una sociedad humana, como si el hombre, que es un agregado de la misma, no fuera un ser religioso, como si fuera por sí mismo la única causa y el único fin de su ser, como si pudiera bastarse completamente á sí mismo en todas las exigencias y en todas las condiciones de su naturaleza, sin dependencia alguna, sin la menor necesidad de justicia, de luces, de fuerza, de compensación, de auxilios y recursos con respecto á ser superior alguno. Háse querido proceder como si lo que es necesario no existiera absolutamente.» (1).

El clericalismo se aparta sin honradez de la cuestión, cuando con argumentaciones tan especiosas se propone hacer creer que, por la separación de la iglesia y del Estado, nos empeñamos en proscribir á Dios, imponiendo el ateísmo; en fundar una sociedad civil sin fé, separán-

(1) A. Nicolás. El Estado sin Dios, pag. 37 y 38.

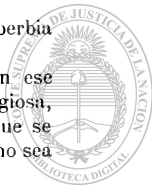
dola de la religión; en proclamar con infinita soberbia al hombre todo poderoso.....

Si el liberalismo pide esa separación no es con ese objeto sino con el de desvincular á la secta religiosa, tonsurada ó no tonsurada, del poder civil para que se reduzca al cumplimiento de su misión espiritual y no sea como hasta hoy, intolerante y perseguidora.

Para el destino de su ministerio la iglesia no necesita del auxilio del Estado.

Cuando su lenguaje no tiene suficiente autoridad para llevar al espíritu del individuo sus convicciones, la más leve protesta de su parte es tiranía, porque sobre la libertad de conciencia se apoyan todas las demás libertades.

Hacer de un ciudadano, por temor á la persecución, un sectario religioso; obligarle por interés á exteriorizar manifestaciones de conciencia sin la virtud de la fé; exigirle que en vida, y aún en la hora de la muerte, eleve sus plegarias al dios que él no ha elegido por propia inclinación, es lanzarse á destruir el pensamiento, corrompiendo las almas; es dar vuelo á la impiedad, forzando al moribundo á que con su postrer aliento lleve al cielo su última mentira y su última blasfemia. Es más; es identificar la religión con el clericalismo, que sólo persigue la intervención en los otros órdenes de la vida y su predominio sobre aquellos poderes del estado que no caen bajo su propia esfera de acción, apoderándose de la enseñanza, haciendo competencia desigual al comercio y á la industria, menospreciando la autoridad de los Gobiernos constituidos, sustrayéndose al servicio militar y á los deberes del ciudadano, acumulando riquezas, explotando el culto, hasta convertirlo en una especie de taumaturgia exenta de piedad, y haciendo de todo ello un instrumento de dominación y de poder, que rivaliza con el único legítimo y absorbe por completo la influencia del humilde clero secular... El clericalismo es consecuencia del fanatismo de los



que saben subordinar el éxito de su causa, no á los intereses de la justicia, sinó á la perseverancia y á la intriga; es la obra siniestra que se viene elaborando en la sombra, y que se nutre de todas las supersticiones, que se aprovecha de todas las debilidades, que conspira contra el ejército y contra la patria, y llega sin dificultades y sin obstáculos á esclavizar la conciencia nacional. (1)

La obsesión sectaria, sorda á todo razonamiento, desconoce que nada hay tan voluntario como la religión y que, no pudiendo la conciencia ser administrada como cosa, el estado no puede conceder privilegio de ninguna clase á asociación religiosa alguna, sin quebrantar el principio de la igualdad política, base de toda democracia; porque es la base legal de los derechos del pueblo (2).

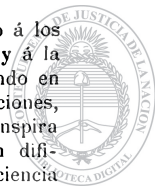
El progreso del espíritu jurídico se resiste, y con razón, á tolerar la existencia de privilegios que establecen sobre la conciencia humana un bárbaro despotismo y á amparar sectas que procuran llevar vida perezosa, haciéndose costear el mantenimiento de su culto con los dineros del estado.

La injusticia de este privilegio es tan grande que no vacilamos en augurar, como ya otros lo han hecho, en que llegará un momento en que la iglesia dejará de subsistir como una institución pública, protegida por los poderes políticos y se verá obligada á sostenerse con los subsidios libremente prestados por sus adherentes.

La idea de que el rol del estado debe reducirse simplemente á asegurar el ejercicio y la existencia de todas las religiones se encarna cada día más en la conciencia universal, así como se encarece la urgencia de sustituir

(1) D. Melquiades Álvarez citado por José Cascabel y Muñoz en su obra titulada: «El problema político al inaugurarse el Siglo XX.»

(2) Eugenio Cambaceres. Convención Constituyente de Buenos Aires. Sesión del 18 de julio de 1871.





sin demora el catecismo estrecho del clericalismo sectario por el catecismo tolerante del sistema republicano, que no transige con distinciones odiosas.

«La tolerancia es uno de los deberes más extensos á que estamos llamados en el concierto de la vida colectiva. Con nosotros mismos, en las abstrusas relaciones del ser consigo mismo; en el seno del hogar, en la vida vecinal; en las relaciones provinciales, en la actividad nacional, en la expansión del hombre de un lugar al hombre de la especie, como creyente, como religionario, como partidario, como doctrinarios de una doctrina científico moral; pensando, hablando, oyendo, leyendo, juzgando, de todos modos y á todas horas podemos, como debemos ser tolerantes». (1).

Los Constituyentes Argentinos, obrando bajo la presión de las circunstancias, á pesar de reconocer ese principio, otorgaron, sin embargo, una libertad de cultos á medias, por no atreverse á contrariar el espíritu de la época.

Al constituirse la República, la unidad de creencias era casi absoluta; el templo romano predominaba; la religión católica había pasado como herencia al pueblo argentino é imbuidos ellos de esas ideas religiosas, sin poder desprenderse del todo de sus preocupaciones, declararon, haciendo homenaje á la tradición, que el Gobierno Federal sostenía el culto católico, apostólico romano.

Este sistema de protección, que se hace efectivo, cubriendo los presupuestos del arzobispado, obispados, curias, cabildos, vicariatos, seminarios conciliares, etc., no está, á pesar de todo, en pugna con la tolerancia de otros cultos.

La profesión libre, pública y privada de cualquier religión está admitida con tal que no se ejecuten actos

(1) Moral social, por Eugenio M. Hostos. Cap. XXIII. Deberes complementarios.



incompatibles con la moral y el orden; por más que el uso de esta facultad no impide que, debido al privilegio establecido en pró del catolicismo, resulten ciertas injusticias, como son: la de privar al ciudadano no católico de ocupar ciertos cargos públicos, para los que se exige como condición esencial la profesión de esa fe religiosa y la de obligar al mismo á concurrir indirectamente al mantenimiento de un culto que no es el suyo.

Haciendo honor á los Constituyentes de 1853 debemos, sin embargo, confesar que avanzaron con relación á las épocas anteriores.

Basta para probarlo el recordar que el estatuto provisional de 1815 no solo declaraba religión del Estado á la religión católica apostólica romana, sino que imponía la obligación de respetar ese culto, considerando su infracción como una violación de las leyes fundamentales del país y que estas disposiciones fueron repetidas en el Reglamento Provisorio de 1817 y, con ligeras variantes de palabra, en la Constitución de 1819 y 1826.

Los constituyentes de 1853 no impusieron una religión del Estado, porque, como ellos dijeron, el gobierno, como persona colectiva, moral y abstracta, no podía tener creencias religiosas: no declararon tampoco que la religión católica era la religión de la Nación, porque no todos los habitantes sin excepción eran católicos; pero, si bien ellos no pudieron racionalmente encarar la religión bajo ninguna de esas fases, ni establecerla como la única verdadera, la protegieron en cambio, para que el estado la mantuviera con pompa, majestad y decoro, impregnando á la Constitución de cláusulas que política y económicamente la favorecían. (1)

En algunas provincias argentinas se ha propiciado la idea de reformar sus constituciones particulares en el sentido de que el Estado no debe costear religión alguna con rentas de su tesoro particular.



Naturalmente que con ella aparece esta cuestión ¿pueden las provincias hacer dentro de su autonomía reforma semejante?.

Pensamos que sí y estamos en cuanto á esto de acuerdo con la opinión de uno de los Diputados de la Convención de 1853, Fray Manuel Pérez el cual, á pesar de que abogó porque se declarase que el culto que los poderes públicos profesaban era el culto católico, dijo: que en los Estados Federales no había una religión que pudiera llamarse del Estado; pues que cada uno de ellos podía tener la que gustase, independiente de la del Gobierno; aunque este, como único ser colectivo, en el sistema federal, debía profesar «algo». (1)

El Dr. Vélez Sarsfield, miembro de la Comisión examinadora de la Constitución nacional en 1860, limitaba también como nosotros el espíritu de este artículo.

Y así, contestando en la sesión del 11 de mayo al discurso que el Sr. Frías pronunció en la Convención del Estado de Buenos Aires, con el propósito de obtener de sus colegas la aprobación de una cláusula, por la que se expresaba que la religión de la República era la Religión Católica, manifestó que la Constitución del país no podía decir más que lo que decía «costear el culto» porque si se dijera otra cosa se alteraría profundamente el sistema federal y, observó además, que al incorporarse á él Buenos Aires, quedaba con los poderes necesarios para darse la religión que quisiera: que era preciso que se supiera por milésima vez, que la Confederación se componía de Estados independientes, y que nadie podía legislar sobre los Estados, sino los Estados mismos: que nadie podría decir que el Estado de Buenos Aires tuviera tal religión, porque las leyes de religión eran leyes que podía dictarse la Provincia de Buenos Aires. (2).

(1) Sesión del 21 de abril de 1853.

(2) 10ª sesión ordinaria. 11 de mayo de 1860.



Esta ha sido, — agregaba resumiendo —, la razón por la cual la Comisión no ha querido tocar la cuestión religiosa, porque el poder federal, — insistía —, es un poder independiente de los demás.

De manera, que, si se considera que el Dr. Vélez formó parte de la comisión redactora, de tal suerte que tenía que saber el alcance que quiso dársele á esta disposición y que, aunque emitió públicamente esas ideas, nadie puso en tela de juicio sus palabras, á pesar de que estuvieron presentes y tomaron parte en el debate otros miembros que la caracterizaron, como Sarmiento y Mármol, hay que convenir que el Gobierno federal sólo ha cargado con el compromiso de sostener el culto, lo que no importa atacar la libertad de conciencia, que todos los católicos tienen la obligación de respetar, ni autorizarle á inmiscuirse en los negocios de los Estados para proteger á instituciones religiosas.

Podemos, pues, concluir, diciendo con Estrada: «La Libertad de cultos, sin desigualdades ni preferencias, constituye un ideal de la ciencia. La República se encamina hacia él, y ha recorrido ya etapas en su vida independiente. Del predominio absoluto de la Iglesia Católica, pasó al reconocimiento de todas las creencias; de la adopción de una religión de Estado pasó á la simple preferencia y protección. La amplitud de facultades eclesíásticas ha sido paulatinamente limitada por la secularización de los cementerios, por la ley de educación laica, por la institución del Registro Civil, por la ley de matrimonio; pero el *modus vivendi* de la Constitución se mantiene; su cambio radical sería hoy prematuro; y no se obtendrá, sin grandes sacudimientos sociales, mientras las reformas sucesivas no preparen el terreno, y las circunstancias no impongan la frase liberal de Cavour, que ha sido pronunciada en 1863 por Montalenabert, ante los católicos reunidos en Malinas: la Iglesia libre en el Estado libre. (1)

(1) Estrada Revista Argentina Tomo 10. Pág. 459.



Artículo 3.º Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la Ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una ó más Legislaturas Provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

Buenos Aires, centro de residencia del antiguo Virreynato del Río de la Plata, siguió siendo asiento del Gobierno de la revolución hasta el año 1816, época en que, mientras el Congreso actuaba en la ciudad de Tucumán, estuvo el Poder Ejecutivo radicado en Buenos Aires.

El pueblo había aceptado en silencio y voluntariamente esa radicación de los poderes en la ciudad tradicional pero, estimulado el celo de las provincias contra Buenos Aires por los caudillos que querían consolidar su dominio, se pensó en cortar esas rencillas que avivaba especialmente Artigas, titulándose jefe de los Orientales y protector de los pueblos libres, trasladando las autoridades á otro punto de la república.

Al efecto; la revolución del 15 de abril de 1815, que derribó á Alvear del mando y disolvió la asamblea del año 13; al imponer al gobierno la obligación de convocar inmediatamente un Congreso general que se ocupara de dictar la Constitución del Estado, fijó como condición expresa, que debía reunirse en un punto céntrico del territorio para no despertar los celos de las demás localidades contra la capital. (1).

Esta animadversión, políticamente explotada, dió origen á que el 14 de julio de 1816 se elevarán al Gobernador Intendente de la provincia dos peticiones, suscritas por 211 ciudadanos, en las que se decía: que nadie podía dudar que la fatal desunión y continua querrela de los pueblos contra la capital, que habían causado

(1) Historia de Belgrano por Mitre. Tomo 2º, Cap. XXVII, Pág. 346.



tan graves males y tan irreparable atraso á la causa general del país, habían tenido, desde el 25 de mayo de 1810, por único motivo el haber sido Buenos Aires la silla del Gobierno Supremo de las provincias por lo que, se la había acusado del despotismo, que, con la reunión de todas las autoridades superiores, había pretendido ejercer en los pueblos; que el año anterior se había separado Santa Fé de toda dependencia del Gobierno Superior de Buenos Aires; y también la provincia de Córdoba; que la de Salta había quedado, en parte dependiente y en parte separada; resultando de esta especie de disolución social la impotencia en que se hallaba el Gobierno de Buenos Aires para regir todo el Estado con uniformidad y sistema. Que se había esperado que la reunión del Congreso general hubiese sido bastante para restituirlos á la dependencia de un solo gobierno superior; pero que después de establecido, se había visto que subsistían las querellas; que Córdoba seguía en su independencia, y Santa Fé había ratificado la suya, autorizándola un diputado de aquella augusta representación. Que todos los pueblos se habían declarado en favor del gobierno provincial ó federal, siendo esta la pretensión de la Banda Oriental, con la cual justificaba su separación; la de la provincia del Paraguay, la de Córdoba, Salta y demás pueblos de la Unión y que Buenos Aires había manifestado igualmente ese mismo deseo en el movimiento del 15 de abril de 1816. (1).

Los peticionarios, al dar como motivo único de la desunión entre los pueblos, el haber sido Buenos Aires silla del Gobierno Supremo, se apartaban de la verdad histórica. El Paraguay, que se declarara por el sistema federal, separándose de la Unión desde el primer momento, no lo hizo por odio manifiesto á Buenos Aires, sino por no querer someterse á ninguna depen-



dencia, y las provincias imitaban su proceder por un espíritu de indisciplina y de apasionamiento inculcado en la masa popular por los caudillos que hubieran hecho de cada una ellas una república, si el sentimiento de la nacionalidad, que se mantuvo latente entre los pueblos, no los hubiera obligado á rebajar sus aspiraciones soberanas para concretarse á absorber el mando local.

Al Paraguay, como lo hemos demostrado, se fué á auxiliarle para que se uniera y disfrutara de los beneficios del movimiento revolucionario de mayo, pero el Paraguay, sin haber sufrido despotismo alguno, de hecho rehusó mancomunar sus esfuerzos.

Buenos Aires, como cabeza de gobierno, sufría las recriminaciones, de las que nunca habría podido escapar, porque, como centro superior, encarnaba el principio del orden y conservación de la unidad nacional, tanto, que en este sentido, la cuestión Capital se confundía con el federalismo *sui generis* de nuestros caudillos.

Hacer desaparecer á Buenos Aires como centro directivo, era decapitar toda autoridad superior y esta decapitación, aunque abiertamente no lo expresaran, era lo que querían los caudillos que se cobijaban en las provincias, inclusive la de Buenos Aires que también tenía su autonomismo anárquico y de consiguiente *adverso á toda autoridad nacional*.

Los peticionarios, de 1816 crearon con su actitud una situación difficilísima porque algunos pueblos se adhirieron á esta manifestación de reducir á Buenos Aires al rango de una Provincia Federal, rehusando á la Nación el poder establecer en ella su Capital.

Congregados los alcaldes de barrio de esa ciudad por el Gobernador Intendente, para explorar la opinión general, expresaron estos sin discrepancia que esa era la voluntad del pueblo.

No pudiendo la junta de observación contrariar un movimiento que estaba apoyado por la pública simpatía



de algunos batallones cívicos y por la agitación que se produjera en algunos puntos de la campaña, trató de demorar su solución, esperando que llegara á Buenos Aires el Director Puyrredón, recientemente nombrado.

Con esa intención, se acordó que el pueblo de la ciudad y de la campaña sería oído por medio de representantes, elegidos del mismo modo que los electores de diputados, en lugar de escuchársele en cabildo abierto como se quería. (1)

El Gobernador, protegiendo á los peticionarios, convocó, sin embargo, á Cabildo abierto, contra lo que habian dispuesto con él, la Junta de Observación y el Cabildo, pretextando que, no queriendo « atraerse sobre sí el gravísimo cargo de estorbar la libre manifestación de los votos de los ciudadanos, ni oponerse en manera alguna al uso tranquilo de un derecho tan sagrado » convocaba para una reunión popular, á la que debían asistir todas las corporaciones, en el templo de San Ignacio, con el objeto de discutir las indicadas peticiones. (2)

En esa reunión tumultuosa entre la algazara, confusión y vociferaciones de sus asistentes, se resolvió, comprendiéndose que era imposible que de allí resultara una decisión: que las tres autoridades del Estado hicieran de concierto un reglamento para que el pueblo de la ciudad y de la campaña, dijese si quería *ser oído en Cabildo abierto ó por Representantes*, debiéndose hacer ese Reglamento al día siguiente 20 de junio, para que inmediatamente fuese proclamado por Bando. (3)

Como consecuencia de lo convenido se organizaron comisiones para recoger los sufragios.

(1) Convocación á elección de representantes por la capital y la campaña. R. O. Pág. 365. Tomo 1º. Bartolomé Mitre, Historia de Belgrano, Tomo 2º. Cap. XXVII. Pág. 366.

(2) Bartolomé Mitre. Historia de Belgrano. Tomo 2. Pág. 366. Cap. XXVII. R. O. Bando de 18 de Junio de 1816. Tomo 1. Pág. 361.

(3) Vicente Fidel López. Historia de la República Argentina. Tomo 5. Cap. XI.



Mientras tanto los periódicos de la época ilustraban estas cuestiones y formaban la opinión del pueblo en artículos realmente inspirados; La Gaceta, con tono severo, como lo recuerda Mitre, lanzaba este apóstrofe: «Representantes! Cabildos Abiertos! Unidad, Federación! Pretextos! El mal no está en los diferentes sistemas gubernativos, está en el corazón de nosotros mismos. Ni el provincialismo ni el capitalismo ni todos los sistemas del mundo salvarán la patria, si siguen las rivalidades, los enconos, los deseos de venganza. En vano decimos que daremos mil vidas por la salud de los pueblos. Nosotros, que no sacrificamos por la felicidad pública las más despreciables rencillas, ¿seremos capaces de derramar nuestra sangre en su obsequio?. Una de dos; ó nos reconciliamos tales como somos, ó el Estado perece; porque los hombres no son como los fusiles que vienen de afuera, ó se trabajan en el país muchos en un día.» (1)

Esta prédica tuvo su influencia: el provincialismo fué vencido por el voto público, produciendo la caída del Director General Don Antonio Balcarce, (2) y acallado con el nombramiento recaído en Pueyrredón, que fué recibido con gran simpatía sobre todo en la Capital.

El Congreso Nacional que, por comunicaciones que le llegaron había tenido con profundo pesar noticia de todos estos acontecimientos, recibía poco después por oficio enviado por el Gobernador de Salta la desagradable nueva de la aproximación de las tropas españolas.

Con este motivo el Presidente del Congreso invitó á dicho Cuerpo á tratar de poner en seguridad su existencia, por creer que de ella dependía la salvación de las provincias en medio de los peligros que las ame-

nazaban, indicando como necesaria al efecto su traslación á otro punto. (1)

Resuelta esta sin determinación de localidad, en la sesión del 25 de setiembre se designó la Ciudad de Buenos Aires para residencia provisional del Congreso, encargándose al Diputado Iriarte la confección de un manifiesto.

En él, explicándose las causas que motivaban su resolución, se decía: «La distancia de Buenos Aires, donde *reside el Supremo Poder Ejecutivo*, la situación actual, poco favorable á los pueblos intermedios, nos reducen á un estado de aislamiento que impide examinar de cerca los peligros, precaver los males, dar actividad á los recursos y combinar el orden interior del Estado con las atenciones exteriores que demandan la conveniencia y seguridad. Por esto es que, la necesidad y curso mismo de los sucesos van á constituir aquel pueblo numeroso y perspicaz en espectador inmediato de nuestras tareas constantes.»

«Creed—agregaban—que esta resolución únicamente ha sido obra de la conveniencia universal y una profunda meditación de muchos días. No ignoramos la aspiración general de las Provincias en esta parte. Los Diputados respectivamente lo han significado, apuntando que tal vez la traslación del *Congreso á Buenos Aires* excitaría un sentimiento desagradable en los ánimos ó muy delicados, ó demasiado celosos de la inviolabilidad de sus derechos.» «Pero la necesidad insta, los recursos se agotan, y la preferente salvación del país, levantando un eco descompasado, reclama el remedio á costa de los más grandes sacrificios.» (2).

La oportunidad de esta inmediateción de poderes era á todas luces evidente. Separados por largas distan-

(1) Trabajos legislativos de las primeras Asambleas Argentinas. Año 1816. Sesión del 25 de setiembre. Tomo 1. Pág. 187.

(2) Trabajos legislativos de las primeras Asambleas Argentinas. Año 1816. Sesión de 2 de octubre. Tomo 1. Pág. 190.



cias, expuestos á interrupciones en sus comunicaciones y en esa emergencia difícil en que ellos debían acordar y obrar con rapidez, su reunión se imponía, y no en cualquier punto sino en Buenos Aires.

Los que de buena fé habían pensado afianzar la organización nacional, recurriendo al expediente de sacar el Congreso del ambiente de la Capital, trasladándole á Tucumán, palpaban los resultados de su error. Esta medida favorecía más las pretensiones de los caudillos del interior y las del localismo porteño, que á la árdua empresa que se propusieron, porque retirar las autoridades nacionales de Buenos Aires, era debilitarlas; dejar á los hombres dirigentes de esa provincia sin sujeción alguna, era favorecer también á los que deseaban conservar ese estado de cosas, para gobernar á su capricho las demás provincias argentinas.

Pero, como hemos visto, el Congreso había dispuesto reparar esa falta y, en sesión de 3 de enero, fijó el día de su salida indicando que debía reunirse el 15 de marzo en la Ciudad de Buenos Aires que volvía de tal modo á ser nuevamente asiento de las autoridades nacionales (1).

En el proyecto de Constitución del año 1818 y entre otras disposiciones que se discutieron y sancionaron en las sesiones del 29 y 30 de octubre del año siguiente, se aprobó otra resolución transitoria que tampoco definía esta cuestión, en ella se decía: «Ambas Cámaras se reunirán por primera vez en esta Capital, y en lo sucesivo, en el lugar que ellas mismas determinen.»

A partir de esta fecha no vuelve á hablarse más de la cuestión Capital. La guerra civil, que inaugura su terrible período en el año de 1820 en sus tentativas de unión no hace referencia alguna en sus pactos al problema de la capitalización y en ellos solo se habla del sitio donde

(1) Trabajos legislativos de las primeras Asambleas Argentinas. Sesión del 16 de enero del año 1817. Tomo 1°. Pág. 220.



podría reunirse el Congreso Constituyente en que confiaban como cuerpo salvador.

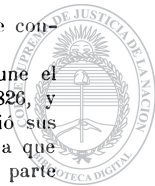
En 1824 á iniciativa de Buenos Aires, se reunió el Congreso que debía dictar la Constitución de 1826, y tomando como centro la ciudad colonial, principió sus trabajos dictando la ley fundamental de 1825, la que garantía en una de sus cláusulas el derecho por parte de las provincias á regirse por sus propias instituciones, mientras no se dictase la Constitución Nacional; pero este precepto fué violado por el mismo Congreso, satisfaciendo el deseo del Presidente Rivadavia, el cual no bien asumió la primera magistratura, observó la imposibilidad de un gobierno sin capital.

El ilustre estadista creyó que para organizar la Nación, debía empezarse por consagrar legalmente á la ciudad de Buenos Aires como capital de la República y, ansioso de darle estabilidad al Gobierno, envió al Congreso General Constituyente á raíz de asumir el mando un mensaje y un proyecto de ley, destinados á ese objeto.

Su Ministro de Gobierno, Don Julián Segundo de Agüero, lo fundó ante aquel cuerpo diciendo que el Gobierno de la Nación carecería de la fuerza y de la autoridad que necesitaba para atender al estado crítico del país sino se le investía de todos los poderes que correspondía á su autoridad suprema.

Entrando luego al fondo del asunto, sentó la proposición de que era menester que el Estado tuviera capital y que se le señalara por residencia la Ciudad de Buenos Aires.

Desenvolviendo sus ideas agregó, que á la capital le correspondía ejercer influencia sobre los demás pueblos, no aquella que pudiera servir para dominarlos sino la que debía provenir de que la capital fuera el centro de donde salieran, á todos los puntos de la periferia, los recursos, bienes y facilidades indispensables para que los pueblos prosperasen.



« El jefe de una República — decía — para cuya residencia se le señala un punto, ¿podrá obrar con libertad si nada tiene propio, si todo es ajeno y dependiente de otra autoridad? » Y se contestaba: Yo no sé en verdad, como puede haber hombre á quien se le ocurra una idea tan extravagante y singular.

Con estas palabras el Ministro de Gobierno retrataba la situación del Gobierno de la Nación.

La primera orden del Presidente de la República había tenido que chocar antes de cumplirse con la contradicción de las autoridades provinciales. El Congreso había declarado nacionales las fuerzas veteranas de todas las provincias y esta medida, que la había propuesto el mismo Gobernador de Buenos Aires cuando estaba encargado provisoriamente del Poder Ejecutivo Nacional, fué objetada por él no bien el Presidente nombró un general para que tomara la dirección y mando de las fuerzas de esa gobernación.

El Gobierno Nacional no podía estar bajo la dependencia de las autoridades locales de Buenos Aires y menos tolerar que ellas, válidas de su poderío, fueran fuente de continuas discordias entre ambos poderes.

Pero, ¿cómo evitar esta supremacía y cortar con esa actuación que ponía á Buenos Aires unas veces frente á la autoridad nacional y otras frente á las Provincias? Un solo medio había y este era arrancarle la rica y fuerte ciudad para que pudiera ser utilizada como punto de apoyo de las autoridades nacionales, las que, únicamente teniendo ese poder, les era posible gobernar.

El Congreso, comprendiéndolo, tomó en consideración la iniciativa de Rivadavia y, librando al gobierno nacional del voluntarioso yugo de los Gobiernos de Provincia, lo hizo un verdadero poder acordando que: la ciudad de Buenos Aires era la Capital del Estado; que ella quedaba con el territorio que se le señalaba bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura Nacio-





nal y del Presidente de la República y que con el resto de la Provincia se formaría un otro Estado (1).

La resolución adoptada por el Congreso era atrevida y, si se hubiera sostenido, habría solucionado nuestro porvenir político; pero fué recibida con marcada resistencia. Ella violaba la ley fundamental de respetar la integridad de las Provincias y despojaba á la de Buenos Aires de su ser político, disponiendo de su territorio sin su consentimiento y destituyendo arbitrariamente sus autoridades. Esa ley duró, pues, hasta 1827 en que, vencido el centralismo, se la reintegró en su autonomía.

Precavido su gobierno local con lo que le había ocurrido, en ese mismo año, al prestarse á la formación de una Convención Nacional con las demás Provincias, estableció en las instrucciones dadas á sus diputados, como condiciones para su concurrencia, que la Provincia de Buenos Aires *quedaría independiente de las autoridades generales en todo lo concerniente á su administración* y de consiguiente en plena libertad para gobernarse por las leyes que tuviese ó quisiera adoptar; que en caso de disconformidad con el proyecto de constitución que el Congreso presentara, las provincias disidentes *quedarían libres para organizarse bajo la misma forma de Gobierno Federal ó para permanecer separadas unas de otras*; pero de cualquier modo que se conservasen, debían estipular con el Gobierno General de la República, la manera de conservar con ella los vínculos de unión, amistad y mutua correspondencia fraternal (2).

Por esas instrucciones los diputados de Buenos Aires debían reservar á las Provincias, no solo su independencia política sino también la de sus rentas, porque no debían consentir que el Poder Ejecutivo Provisorio, que de la convención resultara, pudiera hipotecar especialmente las rentas de las provincias, ni imponer



derechos ni contribuciones á los pueblos y menos disponer de las rentas establecidas en ellas.

Con condiciones semejantes era inoficioso pensar en la organización de la Nación y menos en federalizar territorios que sirvieran de Capital á la República. El Poder Ejecutivo Provisorio que de la Convención debía nacer, surgía de antemano impotente, porque hasta para sus atenciones tenía que someterse á los recursos que las provincias se comprometieran proporcionalmente á prestarle por medio de sus Gobiernos Locales.

La cuestión quedó, pues, planteada en el mismo terreno de irresolución y así la encontró el Directorio del General Urquiza en 1853.

El vencedor de Caseros pensó en resucitar la ley que se sancionó bajo la influencia de Rivadavia y, creyendo que se le secundaría en su empeño, invitó á aquel objeto para una conferencia en su residencia de Palermo á varios hombres notables; pero la mayoría de los que concurrieron á ella opinaron decididamente contra su proyecto de poner en práctica la ley de Capital de 1826.

Con el pronunciamiento del 11 de setiembre de 1852 el general Urquiza estableció provisoriamente su gobierno en la Ciudad del Paraná, renaciendo la idea de la capitalización de Buenos Aires en los debates del Congreso Constituyente de 1852 á 1854.

En las sesiones de ese Congreso se presentó por la Comisión de Negocios Constitucionales un proyecto de disposición redactada en esta forma: Art. 3°. — « 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 ».

Al ser discutido dicho artículo, el Diputado Leiva expresó su disconformidad diciendo: que no creía que la designación de la residencia de las autoridades en un punto dado, ni la designación de la capital correspondía á una ley constitucional y que, aun cuando fuese así, creía inoportuna la sanción del artículo que se dis-



cutía; porque la residencia de las autoridades nacionales no debía designarse permanentemente, pues, si en esos momentos parecía conveniente esa residencia en un punto, quizás luego sería necesario que se trasladase á otro, como había sucedido ya; que, aun cuando conviniese que las autoridades se situasen en el punto señalado para estar en mayor contacto con las potencias amigas y el comercio extranjero, podían después situarse en otra parte más central de la república para que la influencia del poder nacional, estando más inmediata, fuese más eficaz para atender más activamente á las necesidades y progresos de los pueblos: asegurar sus fronteras, garantizar su tranquilidad y acallar las tendencias de la anarquía que con frecuencia amargaban el sosiego público. En su concepto, la intermediación preferible y que debía atenderse primero, era la del que manda con la del que ha de obedecer, cosa que él reputaba como de lo más urgente entre nosotros.

A todas esas consideraciones añadía la de que, toda ley constitucional debía ser estable y de fácil ejecución y él encontraba en la ley orgánica en que estaba el artículo proyectado la incertidumbre de que éste pudiera ejecutarse; sin contar por otra parte, que á su entender se disponía de una propiedad provincial sin el consentimiento ni la concurrencia de la provincia interesada en su sanción; lo cual era un avance del Congreso por carecer de facultades para dar ese paso. (1).

Esta oposición, cuyo resumen acabamos de hacer, fué contestada brevemente por el miembro informante señor Gutiérrez y rebatida en forma notable por el Diputado Zapata, reseñando las luchas de predominio en el pasado.

He aquí algunos de sus párrafos más importantes y que transcribimos á guisa de comentario: «Yo no hablo ahora —decía— de la simple conveniencia ó necesidad de que

(1) Sesión 21 de abril de 1855.



la ciudad de Buenos Aires sea la Capital constitucional de la Confederación, porque lo haya sido siempre de hecho; porque, aun cuando nosotros no lo declaráramos, ya está esto sancionado por la naturaleza misma, como lo he dicho en otra ocasión en el seno de este Congreso, y por todo el curso de nuestra vida política y mercantil; porque esta sea una idea aceptada por nuestras más notables capacidades é ilustraciones políticas; porque en Buenos Aires existen nuestros archivos nacionales y sea más fácil consultar todos los documentos de interés Nacional; porque allí deba establecerse el centro administrativo de nuestra recaudación de rentas; porque allí puedan sentarse las autoridades con más decoro y con más medios materiales de ejercer su benéfico influjo en todas las Provincias; porque allí puedan estar más en contacto con los Gobiernos amigos y con la civilización europea que tratamos de encarnar en la vasta extensión de nuestro despoblado país por medio de la inmigración. Todos estos motivos, por obvios y poderosos que sean, están muy abajo de las altas y serias razones políticas en que está fundada la ley orgánica de capitalización que completa el pensamiento del artículo en debate ».

« Tampoco hablo de la simple necesidad de crear una Capital, cuyo territorio se declarase federal, para que residan en ella las autoridades Nacionales; para satisfacer esta sola exigencia, *bastaría tomar una Capital en cualquier pueblo ó punto de la Confederación, desde que tuviésemos los medios pecuniarios de hacerlo*. Cualquiera conoce por otra parte, y á primera vista, que es quimérica una Confederación sin un territorio federal donde residan sus autoridades, *para evitar el conflicto continuo en que estaria el Gobierno Federal ó Nacional, y el Gobierno de una de las Provincias soberanas en muchos respectos, si ambos hubiesen de tener su asiento en el territorio de cualquiera de ellas* ».

« Hablo, señor, de otro hecho mucho más comprensi-



vo, de un hecho profundamente histórico y elocuente en nuestro país, que importa nada menos que la posibilidad ó la imposibilidad de constituirnos en República y que por lo mismo debe preocupar seriamente nuestra atención en estos momentos solemnes.

“*La Provincia y la Ciudad* de Buenos Aires, en las condiciones y carácter que han existido hasta hoy, formando una parte integrante de la Confederación y la más importante de ella, por su influencia y su poder físico y moral, ¿son un elemento de constitución y de organización práctica y posible para la misma Confederación? ¿No son, por el contrario, con esas condiciones y carácter, un principio de *constante desequilibrio social, un germen continuo de acciones y reacciones en el país, un semillero eterno de dominación y resistencias* fecundas sólo en sangre y desgracia para toda la República ?

¿No habría modo de alterar esas condiciones de existencia de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires, para que esa importante Provincia *se coloque dignamente* en la Confederación de todos y esa *culta y populosa Ciudad sea la cabeza de ella* ?

«Pues bien, señor, este vital é inmenso problema social para los Argentinos, está resuelto con la única solución que tiene en el artículo 3.º del Proyecto y Ley Orgánica que la completa.»

«Este artículo y Ley importan, en mi concepto, toda la Constitución que vamos á dar: suprimirlas sería matar la Constitución en su cuna, sería suicidarnos. Allí está nuestra profunda llaga política: es preciso poner sobre ella el dedo con valor y aplicarle el remedio, de otro modo nos perdemos haciendo una obra raquítica destinada á perderse en su propia nulidad. No hacemos nada por el país, vamos á sancionar una Constitución para toda la República; porque sería un egoísmo, y quizás un crimen hacer otra cosa; pues bien, dejemos en ellos *desocupados y dispuestos los lugares que han de*



ocupar la más importante Provincia y primera Ciudad que tiene la Confederación, y tracemos las condiciones con que á ellas mismas les conviene ocuparlas y con ventajas también del país en general. En las grandes y difíciles situaciones es cuando los hombres públicos deben elevarse bien alto: dejémonos de términos medios, de remedios transitorios y paliativos, elevémonos del suelo de las miseria de nuestro país á la altura que nos conviene; y puesto que conocemos el mal, por gigantesca que aparezca la causa de nuestras interminables guerras civiles, no le huyamos aunque nos espante y afrontémosla con valor y patriotismo; pero con la calma fría de la razón, para oponerle el único remedio y correctivo que tiene. Esto es lo que ha hecho la Comisión de Negocios Constitucionales, aunque no haya tenido la honra de que el Señor Diputado por Santa Fé, que me precedió en la palabra, la apoyase con el peso de su opinión individual».

«Decir que la designación de la Capital no es para nosotros un punto constitucional, *es desconocer toda nuestra historia*, es cerrar los ojos á los hechos palpitantes, que ella pone á nuestra vista. *La federación* que muchas veces han proclamado las Provincias, *si en algunas ocasiones ha importado la defensa de su independencia y soberanía*, las más de ellas ha sido la expresión de *justas resistencias al poder abusivo de algunos de los gobiernos de Buenos Aires».*

«Cuando esta Provincia —se refería á Santa Fé— ha ido con su valientes huestes á golpear la puerta del Río de la Plata, no ha ido, no, conducida *por la sed de sangre de un pueblo hermano y de sus riquezas propias*; ha ido como el hermano desheredado injustamente á pedir á su *hermano opulento* participación en la común herencia. Y cuando el Gobierno de Buenos Aires mandaba también sus huestes, *que á su vez devastaban esta Provincia*, no era tampoco por el *sólo deseo de arruinarla y empobrecerla más*, no; era el tigre viril y bien nutrido



que pone su mano sobre el débil cachorro *para que no adquiriera brío y fuerza* y vaya después á disputarle la presa. Los pueblos, y particularmente los pueblos hermanos, no se hacen la guerra por sólo sed de sangre y destrucción, ellos tienen siempre sus motivos de que aunque muchas veces no pueden darse cuenta, son poderosos por que se fundan en causas positivas de malestar. Todas nuestras guerras civiles de cuarenta años, no son más que la expresión de estos dos hechos: «dominación ó influencias, *unas veces justas y otras injustas, del poder de Buenos Aires sobre las demás Provincias* y resistencias *unas veces justas y otras injustas por parte de estas.*»

«Esta es su historia, y estos dos hechos no han tenido otra causa que las condiciones inadecuadas con que la *Provincia y ciudad de Buenos Aires* han funcionado en la República.» (1).

Otros Diputados como Zavallá y Colodrero, expresaron también sus ideas, el primero proponiendo una reforma al artículo sometido á juicio y el segundo fijando su actitud personal pero, como el diputado Leiva insistiera en su oposición, los diputados Lavaisse y Huergo sostuvieron el proyecto presentado.

El Diputado Lavaisse, personalizándose con el señor Leiva, decía: «Que admiraba ver verdaderamente que un diputado, encanecido bajo el peso del infortunio y aleccionado por los padecimientos sufridos en la expatriación, fruto de la anarquía ó de la tiranía, se manifestase opuesto al artículo en discusión, y que no comprendiese que la capitalización de Buenos Aires era la solución del problema social que hasta ahora había complicado la organización de la república, produciendo las cuestiones políticas que la habían destruído y dilacerado. (2)

Que la capitalización de la ciudad de Buenos Aires,

(1) Congreso General. Sesión del 22 de abril de 1853. Pág. 153.

(2) Sesión del 22 de abril de 1853.



tal cual lo tenía establecido la Constitución, por su Ley Orgánica, era á su juicio todo el fundamento de la Organización Nacional. (1)

Votado el artículo resultó finalmente aprobado, pero no pudo ejecutarse por el rechazo que hiciera Buenos Aires de la Constitución.

Frustrada esa ley, en 18 de diciembre del mismo año de 1853 el Congreso General Constituyente sancionó que sería capital provisoria de la Confederación, *la ciudad capital de provincia* donde fijara su residencia el gobierno federal y por todo el tiempo que en ella residiera

Sometida la Constitución de 1853 á la revisión de la Convención Provincial de Buenos Aires en 1860, la cláusula relativa á la capitalización de su municipio no pasó, siendo alterada en términos que dejaban indefinidamente postergada la resolución de este asunto.

En lugar del artículo que existía, se colocó esta otra cláusula—que significaba para el localismo porteño un triunfo —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 ó más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse.

El gobierno nacional estaba de antemano obligado á conformarse con esta reforma, por la cual se repudiaba su asiento en Buenos Aires, porque por el convenio de paz del 10 de noviembre de 1859, los vencidos de Cepeda habían salvado su situación, garantiendo la integridad territorial de la Provincia, que no podía ser afectada por haberse establecido en aquel; que todas las propiedades del Estado, que le daban sus leyes particulares como sus establecimientos públicos, de cualquier clase y género que fueran, seguirían correspondiendo á la

(1) Sesión del 22 de abril de 1853.



Provincia de Buenos Aires y serían gobernados y legislados por la autoridad de la Provincia. (1)

Desde luego, el proyecto de reforma presentado se adoptó sin inconveniente, bajo la inteligencia de que esto se hacía á fin de armonizar la Constitución Federal con el pacto del 10 de noviembre, sin entenderse por ello que esa reforma se libraba absolutamente á la decisión de la Convención nacional *ad hoc* que debía reunirse en Santa Fé, la que no podía estatuir contra lo que aquel consagraba.

La Comisión redactora, siempre apasionada, decía: que la protesta de reforma importaba consagrar que Buenos Aires no era ya la Capital de derecho de la República, puesto que se le había reconocido la personalidad de provincia federada que, según ella, le había desconocido el Congreso Constituyente de 1853.

Cierto es que por el convenio de paz aceptado y dándosele al proyecto el alcance que la Comisión redactora le atribuía, Buenos Aires quedaba sin poder ser Capital de la República; pero no era cierto, como ella afirmaba, que los Constituyentes de 1853 hubieran *negado á la Provincia su personalidad como provincia federal*.

La ley de capitalización de 1853 no sólo no tenía *carácter impositivo* sino que, previendo que Buenos Aires pudiera rechazarla, había establecido, para en caso de que así sucediera, la obligación de sancionar una ley de interinato *para suplir* la Capital de la Confederación. (2).

Sin embargo, insistiendo en el mismo tenor, la Comisión redactora, agregó: Que la consagración de este hecho, *fuera* de cuestión y *superior* á las resoluciones de la Convención, no obstaba á que la Convención *ad hoc* adop-

(1) Artículo 5º y 7 . R. O. Tomo 1 pág. 250.

2) Art. 8. Léanse las consideraciones que anteceden á esa ley y se verá que el Congreso no pretende siquiera imponer la ley ni la Constitución. R. O. Tomo 3 , pág. 73.



tase la resolución que considerase más conveniente para dar á la República una Capital, ya que Buenos Aires había conquistado el derecho de ser una de tantas provincias federadas, y que, por lo tanto, la propuesta de reforma no importaba sino un proyecto, para suplir un vacío que el mismo pacto hacía en la Constitución, y que había que llenar de alguna manera, respetando lo ajustado en aquél. (1).

Obligar al Gobierno de la Nación á continuar residiendo en la ciudad del Paraná donde se había establecido y, á mantener á la ciudad de Buenos Aires como centro de autoridad provincial, era para el elemento anárquico quedar con un poder de hecho superior al Gobierno Federal.

Buenos Aires, continuando en el régimen de administración de todos los objetos comprendidos en su presupuesto que se había hecho garantizar por el término de cinco años, á contar desde su incorporación á la Confederación (2) en cambio de las rentas de las aduanas exteriores que entregaba, como bienes que correspondían al Gobierno Federal, volvía á ser armada y reintegrada en su poder, quedando como un peligro que no tardó en convertirse en realidad con la revancha sangrienta que obtuvo en los campos de Pavón.

El general Mitre que combatiera el acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, batallara en Cepeda, y presidiera el plan de reforma Constitucional de 1860, como vocero de libertad y defensor de las autonomías provinciales, al quedar árbitro influyente en la República, hizo federalizar en 1862 por el Congreso, á la ciudad y provincia de Buenos Aires por el término de tres años.

Hacemos resaltar en esta forma la acción de este pro-hombre, no por espíritu mezquino de severa crítica, sino

(1) El Redactor de la Comisión examinadora. Pág. 15 y 14. Convención de Buenos Aires.

(2) Convenio de paz. Artículo 8. Año de 1859. Tomo R. O. 4 pág. 251.



para que ella sea testimonio de probidad en las conclusiones á que llegaremos.

Por idéntico motivo, confirmaremos este hecho con las palabras vertidas en su mensaje enviado á la Honorable Asamblea General de la Provincia que, elegimos expreso aunque como comprobante no sea *el más concluyente*, porque con habilidad en él, disimula *el político tortuoso*, las insinuaciones que sobre la *federalización de toda la provincia de Buenos Aires* hizo, en su mensaje al honorable *Congreso Legislativo de la Nación de junio 6 de 1862*.

Véamos como en este otro documento se desliza la-vándose las manos como *Pílatos*.

«El Poder Ejecutivo, decía, tiene el honor de presentar á V. H. la adjunta ley, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación á los efectos que determina el artículo 15 de la misma.

«Por esa ley se declara capital provisoria de la República la ciudad de Buenos Aires, federalizando á la vez todo el territorio de la provincia por el término de tres años, previa aceptación por parte de Buenos Aires.

«V. H., consultando los intereses generales de la Nación de que forma parte y los particulares de la Provincia, que inmediatamente representa, resolverá respecto de esa ley lo que halle por más conveniente en la parte que á Buenos Aires corresponda.

«Al someterla á vuestras deliberaciones, el Poder Ejecutivo cumple con el deber de manifestaros que, cuando la idea, que esa ley encierra, tuvo su origen en el seno del Congreso, él le prestó su apoyo, *como una idea seria que tenía en vista hacer efectiva la Nacionalidad Argentina sobre la base de la Provincia de Buenos Aires, dando al Gobierno Nacional que se establezca, los medios suficientes de consolidar la nueva situación creada bajo la influencia del pueblo de Buenos Aires*, presidiendo á las Provincias hermanas en la tarea de la reorganización.

«Pero, al prestarle su apoyo el Gobierno, declaró que aceptaría cualquier pensamiento que produjese el mismo resultado, y á la vez *que conciliase las diversas opiniones y las legítimas aspiraciones de todos, respondiendo á las primordiales exigencias de la actualidad y del futuro, es decir, la organización definitiva de la Nacionalidad Argentina sobre bases sólidas y regulares, y á su frente un gobierno serio, poderoso para el bien y con elementos bastantes para conservar los bienes conquistados, previniendo y reprimiendo el mal.*

«En consecuencia, consultando hasta donde es posible los intereses, todas las opiniones y todas las exigencias del presente y del porvenir, el Gobierno en el curso de la discusión formuló definitivamente su pensamiento *proponiendo que se declarase* la ciudad de Buenos Aires *capital de la república, federalizando al efecto su municipio,* quedando regidos y legislados por las autoridades de la Provincia los establecimientos provinciales radicados en él, donde podrían continuar residiendo otras autoridades, debiendo revisarse la ley al término de 10 años, combinación que á juicio del gobierno bastaba para llenar los objetos antes indicados.

«El Congreso de la Nación sancionó la ley condicional que el poder ejecutivo tiene el honor de presentaros á los objetos ya indicados.

«Cualquiera que haya sido el resultado de la discusión, ella ha puesto en evidencia verdades que á nadie pueden ocultarse ya y que puede decirse forman hoy la conciencia de la gran mayoría del pueblo en todas las provincias argentinas; á saber: *que es el deber y la gloria de Buenos Aires, llevar á debido término la grande y difícil obra de la organización definitiva de la nacionalidad argentina,* cerrando así la revolución que felizmente ha presidido, que estando irrevocablemente ligados los destinos de Buenos Aires á los destinos de la nacionalidad argentina, al asegurarse esa obra, asegura á la vez su propia suerte *garantizando para sí y para todos la paz y el orden cons-*



titucional de que tanto necesita, y la libertad conquistada para todos bajo el amparo de sus principios y de su opinión, que en consecuencia Buenos Aires *es el asiento natural de las autoridades nacionales*, y que para que ellos puedan responder á las esperanzas y á las necesidades del pueblo, es necesario que ellas cuenten con medios propios y eficaces, y estén rodeadas de la dignidad que corresponde á los que han de representar la soberanía nacional, haciendo que la ley común sea una verdad para todos.

«Partiendo de estos antecedentes, el Poder Ejecutivo considera que después de las prolongadas y luminosas discusiones que sobre capital han tenido lugar, tanto en vuestro propio seno, antes de ahora, como en el seno del Congreso últimamente, solo dos ideas serias y dignas de la Nación y de los antecedentes y deberes del pueblo de Buenos Aires han quedado en pié, y por lo tanto solo dos combinaciones son posibles para que la Nación Argentina y la autoridad que la haya de presidir sea una verdad que inspire á todos confianza y dé á todos garantías, *y son ó la federalización de la Provincia de Buenos Aires, por la cual se ha decidido el Congreso, ó la federalización del municipio de Buenos Aires* en los términos en que el Poder Ejecutivo la propuso al mismo Congreso; por cuanto la idea de dejar á los poderes nacionales, que tienen que responder de *una situación difícil, sin asiento legal, sin jurisdicción propia, sin completa libertad de acción en la órbita de sus facultades, y dependiente hasta cierto punto de una Provincia*, ni satisface las exigencias de la actualidad, ni es conciliable con el decoro de la que debe representar y ejercer en nombre del pueblo argentino la soberanía nacional.

«En vista de estos antecedentes y consideraciones, que el Poder Ejecutivo os somete, V. H. resolverá lo que halle por más conveniente, penetrándose al hacerlo, de que tienen en cierto modo en sus manos *los destinos*



de la República, á que están ligados el orden presente, la paz futura y la prosperidad de Buenos Aires.

«El Poder Ejecutivo pone tranquilamente esos destinos en vuestras manos, y confía en vuestro patriotismo y en vuestra sabiduría, esperando en todo caso que vuestra resolución definitiva sea digna de la Nación Argentina y del pueblo de Buenos Aires, y que ella responderá á las primordiales exigencias de la situación por él creada, así en lo presente como en lo futuro.

«Dios guarde á V. H.

Bartolomé Mitre. — Eduardo Costa. — Noberto de la Riestra. (1)

La Legislatura de Buenos Aires, si bien rechazó la federalización de la Provincia, aceptó la federalización y residencia de las autoridades en el municipio de la Ciudad, por el término de tres años.

Desde entonces los poderes nacionales comenzaron á coexistir con los poderes provinciales presentándose en distintas fechas diversos proyectos para resolver esta cuestión: entre ellos mencionaremos el presentado por el Diputado Zuviría en 1866 y por el que se invitaba á la Provincia de Buenos Aires á ceder su capital para capital de la república; el que fundara y propiciara, en la misma sesión el Sr. Araoz y que tenía por objeto la prorrogación de un nuevo plazo de la ley de federalización de 1862 y, en fin, el que se aconsejara en 1868 designándose la Ciudad del Rosario para Capital de la República, etc., etc. Este último proyecto fué aprobado; pero el General Mitre, *enemigo* de la capitalización de Buenos Aires en 1853 y federalizador de ella en 1862, como terminaba el período de su mando lo vetó, rehusando recoger una gloria que habría lavado en parte sus muchas inconsecuencias.





Sube en su reemplazo á la primer magistratura de la República el General Sarmiento y como se insistiera en hacer capital de ella á la ciudad del Rosario y se aprobara nuevamente este proyecto por el Poder Legislativo, el Ejecutivo influye por medio de un mensaje en el espíritu de sus miembros para que se abandone por el momento esa cuestión, consiguiendo así retardar ese problema vital cuya *solución inmediata* la había pedido en otra época á voz en cuello.

El compañero de Mitre ya no pensaba tampoco lo mismo, como él había cambiado de ideas al alcanzar la *banda presidencial*.

Velez Sarsfield, ministro de Sarmiento, era otro arrepentido!... firmaba el mensaje enviado al Congreso por su presidente como había suscrito sin escrúpulos el informe que redactara Mitre en 1860.

¿Cómo podrían desentrañarse tantas contradicciones en hombres de la talla intelectual de Mitre, Velez y Sarmiento?

La causa la especificó en 1869 el Senador Oroño, cuando dijo: «Se oponen hoy los mismos hombres, porque se hallan en el poder, á que se dé la ley de capital, *arguyendo para justificar su permanencia en Buenos Aires*, las mismas razones que antes daban para rechazar el artículo 3º de la antigua Constitución.»

«Sin la residencia de las autoridades nacionales en la Ciudad de Buenos Aires, dicen, la mas rica, la más inteligente y la más poblada de toda la república, habría sido imposible mantener el crédito interior y exterior en las ventajosas condiciones en que hoy se encuentra.

«Cómo explicar, Señor Presidente, esta modificación de las opiniones de los hombres que gobiernan la Nación?. Están acaso convencidos que hoy debe de ser la ciudad de Buenos Aires la Capital de la Nación?. Fué entonces un error la reforma del artículo 3º.

«Sea lo que fuera, el hecho es que el Congreso ha



intentado desde el primer año de su instalación en Buenos Aires, designar la Capital definitiva de la República. »

« Todos conocen, porque son hechos contemporáneos, las dificultades que esta cuestión ofrecía; unos querían un gran pueblo, otros una pequeña aldea. »

« Para unos el ideal era la Capital del Virreynato, para otros una Capital á la Norte Americana. Unos por mucho y otros por poco, concurrían todos á embarazar el cumplimiento de la Constitución. »

« El año pasado el Gobierno del General Mitre, vetando la ley dada por el Congreso, nos decía que era necesario esperar la opinión del nuevo Presidente: fué esta la única razón que se adujo en el mensaje. »

« Y ahora, ¿qué dice el nuevo Gobierno?. Que es preciso esperar otro Congreso, porque el actual no representa la opinión del país; que es necesario esperar á que la opinión se forme, á que se armonizen todas las opiniones é intereses, para evitar los graves males que produciría el cambio que se propone. »

« Nos ha dicho más el Señor Presidente, y es, que el mismo poder Ejecutivo no tiene opinión sobre un punto tan capital. Y cuando esto nos dice el Jefe del Poder Ejecutivo, representado por el Señor Sarmiento, el argentino que más ha escrito de treinta años á esta parte, qué nos queda que esperar?. ¿Qué ha podido producir este cambio tan radical?.

« La cuestión más debatida, la más conocida de todas cuantas podían ofrecerse á la consideración del legislador se nos quiere presentar erizada de peligros, despojada del prestigio de la opinión, por el mismo que más ha comprometido sus opiniones en los parlamentos y en la prensa, en el interés de resolverla »

« No era el Señor Sarmiento quien nos proponía, como solución de las dificultades que esta cuestión traía aparejada, la Isla de Martín García como Capital posible de la Nación? »



«No nos decía el mismo señor en un artículo que escribió expresamente con el objeto de preparar la determinación del punto que debía servir de capital: «capital se necesita desde luego»?»

«Dentro de seis á ocho meses váse á reunir el Congreso de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de la República ó de la Confederación, pero no el Congreso del Paraná, porque este ha concluído en la bancarrota, la degradación y el asco de los pueblos».

«Capital se necesita: Mañana, dentro de dos meses ó de cuatro meses, para que se reuna la Convención ad hoc y los delegados de Buenos Aires, no han de penetrar en los bosques ni recorrer pampas, ni pasar por cuerpos de guardia para sentarse en sus asientos». (1)

El problema político de la Capital como el del federalismo ha sido entre nosotros más un disfraz de bandería que una cuestión doctrinaria; así vemos al día siguiente á los radicales furibundos convertirse en el poder en conservadores, y desdeñar con sus veleidades las ideas y principios que sostuvieron hasta convertir al mismo ídolo de Buenos Aires en acusador de su provincia, cuando decía: «He dicho antes, que es de la esencia del sistema federativo que los Poderes Nacionales existan y coexistan en todo el territorio de la República. Esta acción simultánea puede ejercerse sin que la una pueda turbar la otra».

«Si se admitiese que los más, es decir el Congreso, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los altos poderes públicos necesitaran permiso de una localidad para residir en ella, se vendría á esta otra consecuencia forzosa: que la Aduana y todo cuanto es nacional requeriría también el consentimiento de la localidad; si tal cosa llegase á suceder, si se levantase tal teoría en la Provincia de Buenos Aires, teoría que es el absurdo,

(1) Sesión del 31 de julio de 1869. Cámara de Senadores.



yo diría que la Provincia de Buenos Aires es rebelde á la Constitución ». (1).

Habrá concluído definitivamente y para siempre este problema tan ligado á nuestra vida nacional?

No vacilamos en decir que sí. La cuestión Capital no ha sido obstaculizada solamente por la Provincia de Buenos Aires, ha sido una dificultad promovida por la Nación entera que, sin cultura política suficiente, se abrazaba al localismo y al caudillaje, retardando la reconstrucción Nacional.

El pueblo argentino, dividido en provincianos y porteños, no fué sino una víctima de las pasiones engendradas por sus políticos, quienes las agitaban con ardor, según fuera la brisa favorable ó desfavorable que les guiara en sus empeños.

En 1875 quísose aún capitalizar á la ciudad del Rosario, pero se dividieron de tal modo las opiniones en la Cámara de Diputados que, no obstante estar compuesta por hombres pertenecientes á una generación brillante, no pudo formarse mayoría y tuvimos que volver á nuestras antiguas cavilaciones.

« La crisis política de 1880 puso de relieve los graves y peligrosos inconvenientes de esa situación híbrida ».

« El Gobierno Nacional, que desde 1862 residía provisoriamente en la ciudad de Buenos Aires, tuvo que salir en fuga, para defenderse de la rebelión del Gobernador de la Provincia ».

« La coexistencia no podía seguir ni por horas ».

« El pueblo de Belgrano sirvió de Capital Provisoria surgiendo del conflicto la Capital definitiva ». (2).

En 21 de septiembre de 1880 el Congreso exigió á la legislatura del Estado rebelde la cesión de Buenos Aires y, con su asentimiento, se la estableció el 6 de

(1) B. Mitre. Cámara de Senadores. Sesión del 5 de junio de 1869. Pág. 99

(2) Doctor Martín Ruiz Moreno. Organización Nacional Primer período Cap. XVI.

diciembre como Capital permanente, conforme á los principios de la Constitución del 60, que salvan y responden á la autonomía de los estados federales.

De este modo la ciudad de Buenos Aires, tantas veces vehementemente discutida, vino á ser Capital de la República.

La atenta observación y estudio detallado de la situación política y económica en que se desenvolvieron los gobiernos de provincia durante el término de la desorganización del país es suficiente para seguir, como sobre un espejo, los movimientos desordenados y convulsivos de esa lucha sórdida que conspiró sin resultado contra el establecimiento del orden institucional.

La consagración de un gobierno común en Buenos Aires representaba para sus autoridades locales *la pérdida del monopolio de dirigir á la nación*, porque mientras las provincias vivieron aisladas unas de otras y privadas de un gobierno nacional *recibieron el encargo de representarnos en el exterior* y, como se ha dicho, bajo el pretexto de ejercer la política exterior común, el gobierno local ó provincial de Buenos Aires retuvo en sus manos exclusivas, durante una serie indefinida de años, el poder diplomático de toda la nación, es decir, la facultad de hacer la paz y la guerra, de hacer tratados con las naciones extranjeras, de nombrar y recibir ministros, de regular el comercio y la navegación, de establecer tarifas y de percibir la renta de aduana de las catorce provincias de la nación, sin que esas provincias tomaran *la menor parte* en la elección del gobierno local de Buenos Aires que manejaba sus intereses.

La conservación de ese estado anómalo, así como convenía al gobierno particular de Buenos Aires, convenía también al gobierno de las demás provincias, aunque *perjudicara á sus pueblos*; porque el caudillaje aprovechaba de él *para asegurarse de su dirección absoluta que la garantía*, insertando en sus Estatutos ó Constituciones declaraciones como esta: «La Provincia de





Entre Ríos en el de La Plata se declara y constituye, con la calidad *de por ahora* y hasta la sanción y últimas declaraciones del Congreso General de todas sobre la forma de Gobierno, en un formal Estado y Gobierno Representativo independiente, bajo las leyes que por este Estatuto se establecen ».

Hé ahí por qué provincianos y porteños rechazaban toda organización, sobre todo cimentándose sobre la base de la ciudad de Buenos Aires que, por su poder, era causa de terrible espanto del *por ahora sin fin*.

La nación con contornos reales en su vida exterior, proclamada y reconocida aun por los que desligaran *transitoriamente* á las provincias de su mando, fué por eso flagelada y herida cuando quiso constituirse, llevando al frente á la ciudad que fué cabeza y verbo de la Revolución y á quien le estaba deparada en el libro de su destino ser áncora de salvación de esos catorce estados náufragos en la anarquía

La federación definitiva de la ciudad de Buenos Aires ha despejado nuestro horizonte político y seguramente el pueblo argentino, aleccionado con la conducta de los que con énfasis hablaban de principios para desmentirlos con sus hechos, no guerreará otra vez por una causa que fué tan sangrienta como mezquina.

Artículo 4º. El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación (1); (hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo á lo estatuido en el inciso 1º, del artículo 67;) del de la venta ó locación de las tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos, de las demás contribuciones que

(1) Lo impreso entre paréntesis fué suprimido por la Convención Nacional, reunida en la Ciudad de Santa Fé, el 12 de septiembre de 1866.

equitativa y proporcionalmente á la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación ó para empresas de utilidad nacional.



Todo gobierno, cualquiera que sea su organización, su forma ó su especie, aristocrático, republicano ó monárquico, debe contar con una fuente de recursos, que le permita atender los servicios públicos y proteger en caso necesario á la sociedad que lo crea.

La acción del gobierno, por su naturaleza y rol es vasta y compleja y no deben en tal virtud mezquinarse los medios que le dan nervio y vida.

La administración de justicia, la instrucción primaria y secundaria, la policía, la armada, el ejército, etc., requieren la confección previa de un plan rentístico y la formación de un tesoro para subvenir al pago de los gastos que ocasionan.

Sin embargo, las leyes fiscales no deben apartarse de los sabios preceptos de la ciencia económica, porque el derecho que tiene el estado para imponer contribuciones, no puede ir más allá de lo que permiten las exigencias de una administración regular.

Cuando esos preceptos dejan de seguirse, la riqueza pública se resiente por el desaliento que produce en el mundo de los negocios el excesivo gravamen y la pérdida de capitales que emigran buscando mejor colocación y mayor seguridad.

A esa carencia de un buen sistema rentístico, unido al sistema monopolista y prohibitivo que establecieron los españoles en sus colonias, se debe la mísera situación por que pasaron los pueblos del antiguo Virreynato del Río de la Plata.



Imponiendo exageradamente la libre circulación de los bienes, trabando el desenvolvimiento de la riqueza, haciendo vendibles los oficios públicos, cerrándose al comercio exterior, los españoles, no solo no beneficiaron al tesoro del Estado, sino que á duras penas obtuvieron, y no en todo tiempo, cubrir las necesidades de la administración.

El derecho de alcabala, que absorbía hasta el 14 % del precio de las cosas muebles ó raíces vendidas ó permutadas, el almojarifazgo y demás contribuciones lo único que trajeron fué la ruina de estos pueblos.

Pero se mitigan estos inconvenientes, desembarazando al comercio y á la riqueza en parte de las trabas que le oprimen y las colonias pasan á disfrutar de un período de franca prosperidad.

Nuestros constituyentes, previendo que un gobierno sin recursos, no podía ser sino una entidad abstracta, asignaron al Gobierno Federal los que debían sostenerle, enumerando en primer término los derechos de importación y exportación.

Los derechos de importación que gravan la introducción de los artículos extranjeros como los de exportación que gravan á la salida del país el producto exótico, se nacionalizaron entre nosotros en 1853; pero en 1860, el convencional Elizalde sostuvo que estos últimos—los de exportación—no podían ser nunca un derecho nacional sino un derecho local, porque, importando su pago la representación de una contribución directa, no debían establecerse, desde que esas contribuciones eran del dominio de los Estados. (1)

El creía que los derechos de exportación, sirviendo como resorte económico de la Nación, iban á gravar á los pueblos más productores ó más ricos, y buscando

(1) Elizalde D. R. Actas de la Convención de Buenos Aires pág. 162 y siguiente.



en los principios de igualdad y reportación del impuesto, elementos de convicción, concluía en que, en justicia, las contribuciones directas debían pagarse en proporción á la población y no á las fortunas. (1)

La enmienda que Elizalde proponía no era la resultante de una idea original.

El sabía que los constituyentes de 1853 no se habían ceñido en esta materia á los antecedentes dejados por la Constitución Norte Americana y batallaba porque esos impuestos fueran recursos provinciales, independientes en su establecimiento y legislación de la autoridad del Gobierno Federal.

Quizás la palabra de Elizalde habría pesado en el ánimo de los miembros que componían la Convención de Buenos Aires por su apego al derecho federal de los Estados Unidos; pero respondiendo á sus argumentaciones, entre otras, se le opuso la de que la Constitución de esos Estados había obedecido á motivos especiales, al hacer una excepción respecto á las facultades del Congreso, en cuanto á esos derechos, por que entre ellos no triunfó la razón de la doctrina sino la tenacidad de los que protestaban no reunirse á los demás, si se otorgaba ese poder al gobierno general.

Discutida también doctrinariamente la conveniencia y necesidad que había de dejar á la Nación esos recursos, el General Mitre, hablando en pro de ella y ofreciendo un contraste de lo que resultaría si no se los otorgaban, dijo: Yo creo que habrá en esto un inconveniente práctico que se tocará desde luego que se eche una mirada sobre el mapa de la República Argentina. Hay provincias que tienen puertos y otras que no los tienen; que ni tienen aduanas de exportación, es decir que de ese modo todas las provincias del litoral vendrían á gozar de este privilegio, porque declarados provinciales los

(1) Elizalde D. R. Actas citadas pág. 163.



derechos de exportación, vendrían á ser ellas las únicas que los tuviesen. Así quedaría, pues, rota la base fundamental que es la igualdad de las provincias ante las leyes del impuesto.

Si bien en aquellos debates no triunfaron los nacionalistas, que querían vigorizar el vínculo entre los estados, ni los provincialistas, que querían dotar de seguros recursos á las provincias, llegóse á un acuerdo por el cual se sancionó que los derechos de exportación seguirían perteneciendo al gobierno federal hasta el año 1866 en que *cesarían estos impuestos como impuestos nacionales*.

De este modo quedó solucionada esta cuestión, que parecía llamada á no salir del círculo de hierro en que la obstinación ó convicción la habían encerrado.

Debiendo someterse ese proyecto, nacido en los debates de la Convención Provincial de Buenos Aires, á la Convención ad hoc, que debía reunirse en Santa Fé, esta decidió que, á la espiración del término fijado á los derechos de exportación, *cesarían como impuestos nacionales y provinciales*.

Pero llegada esa época, los impuestos de exportación no desaparecieron. Económicamente empeñada la República á consecuencia de la guerra con el Paraguay y, no contando la Nación con recursos para atender á las necesidades que las exigencias de ese estado de hostilidad le imponían, suscitóse nuevamente en el Congreso la conveniencia de reformar la Constitución en esa parte.

Con este motivo en la sesión del 21 de mayo de 1866 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley por el que se pedía se convocara una convención Nacional con el único objeto de reformar nuestra Carta Fundamental en el art. 4º é inciso 1º del artículo 67, en la parte que se limitaba la facultad de imponer derechos de exportación.



El Diputado Zuviria fundó, como miembro informante, ese proyecto, pero el Diputado Ugarte lo impugnó tenazmente.

Ugarte se oponía á la reforma, porque veía un peligro en esa continua movilidad á que empezaba á someterse nuestras leyes constitucionales.

« Es esta, señor Presidente, decía, la razón primera que tengo para oponerme al proyecto en discusión, y me parece que ella es tanto más poderosa, cuanto que en este caso se trata de reformar la reforma, de volver al texto primitivo, de retractar lo hecho apenas está hecho y antes de que produzca sus efectos ». (1).

Y era cierto; cuando argumentaba, que no bien iba á aplicarse la reforma sancionada en 1860 por la Convención de Santa Fè, el Congreso, anticipándose á lo que pudiera sobrevenir por razón de ella, se apresuraba á alterarla.

Ugarte descubría, por lo demás, que ese sistema contribuía al falseamiento del régimen federal, dejando á los Estados sin recursos suficientes para mantener su capacidad é independencia política.

La centralización de la renta, á su entender, tenía que acabar forzosamente por la centralización política y la unidad de la renta tenía que acabar por la unidad absoluta. (2).

Enemigo tanto de los derechos de importación como de los de exportación, él opinaba que los derechos que se cobraban en las Aduanas obraban como impedimentos artificialmente creados por la legislación, y que iban á embaraazar el libre cambio de los productos de la industria universal. (3)

Colocado en este terreno de franca oposición, pro-

(1) Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1866. Pág. 23.

(2) Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1866. Pág. 25.

(3) Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Pág. 27.



curaba impresionar y decía: Los derechos de importación son un obstáculo; pero no nos contentamos con él. Queremos gravar también la exportación. No nos basta un obstáculo. Queremos dos

Sin embargo, las circunstancias apremiaban, por lo que el Congreso aceptó la reforma, y desde 1866, como consecuencia de los trabajos de la Convención Nacional, que se reunió en Santa Fé en el mismo año, tenemos en la actualidad pesando los derechos de importación y exportación como impuestos de carácter nacional.

Son tantas las observaciones que se han hecho sobre estos derechos, que no está demás entrar á juzgar si se ha obrado con acierto privando á las provincias de esos recursos.

En los pueblos regidos por instituciones federales hay dos entidades á que atender, al gobierno general y al gobierno de los Estados particulares.

Uno y otro deben tener los recursos y facultades inherentes á la conservación de su propia individualidad y, como las necesidades de los pueblos son incommensurables, racionalmente no puede asignarse un límite á su potestad respecto á los medios que deben emplear.

Pero, como bajo el régimen federal se hallan en concurrencia el Congreso y las Cámaras provinciales proveyendo al adelanto y bienestar de cada Estado, este deslinde potestativo é impositivo debe hacerse para que haya entre la Nación y las provincias armonía é independencia en el ejercicio de sus poderes privativos y concurrentes.

Hay que considerar entonces que es menester no dejar comprometida constitucionalmente la existencia de la individualidad homogénea, que constituye la República, ni la de esas otras entidades casi soberanas, los Estados.

Dentro de esta obligada dualidad de miras, hay que cuidar de dotar á los poderes según el mayor beneficio que á la comunidad puedan reportar.

En este terreno es donde debemos esclarecer por lo tanto, si es á la Nación ó á las provincias á quien corresponde la legislación, manejo é inversion de los derechos de exportación é importación.

Las mercaderías que se introducen á un país, se distribuyen y se consumen casi siempre, no en varios y determinados puntos, sino en todo su territorio y, si los Estados particulares estuviesen autorizados para gravar la importación, aquellas Provincias que no gozaran de una posición geográfica independiente se hallarían sujetas al arbitrio ó á las conveniencias de aquellas que estuvieran mejor situadas.

Algo semejante sucede con motivo de los derechos que se cobran á la exportación.

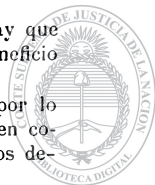
Cada Estado remite á las demás Provincias ó al extranjero el excedente de sus productos y de la facilidad de sus transacciones depende en gran parte su prosperidad.

Toda traba, pues, que se imponga á la importación ó exportación de los productos, toda medida que se tome y que no esté apoyada por las reglas de la más estricta equidad puede, desde luego, arrastrar á la ruina á aquellos Estados que se hallan bajo una dependencia obligada.

Para evitar que tales cosas puedan ocurrir entre los miembros de una misma comunidad política, nada más propio es, de consiguiente, que el gobierno nacional sea quien establezca y perciba ese género de impuestos.

Los derechos de importación deben incuestionablemente caer bajo la jurisdicción privativa del gobierno nacional.

Un gobierno de esa índole que estuviera destituido del poder de gravar la importación, no podría proteger





á la industria indígena de la concurrencia de los productos extranjeros, ni podría ejercer represalias comerciales para con aquellos países que poseen el privilegio de poder elevar el precio de las mercaderías que ellas únicamente ó en gran parte producen.

Como, si se le privara de la facultad de imponer derechos de exportación á los productos que salen para ser consumidos en el mercado de otras naciones, no podría ejercer su benéfica influencia para repartir equitativamente las cargas, ni rendir tributo á los bien entendidos intereses del país que deben ser auxiliados para que se coloquen en condiciones de poder resistir á la competencia que se haga al comercio de su producción.

En nuestro sentir, por las causas que expresamos, los constituyentes de 1853 y 1866 obraron con cordura, al incluir esos derechos como parte integrante de los recursos pertenecientes al Gobierno Federal.

De la venta ó locación de las tierras de propiedad nacional.— Las tierras baldías que pertenecían á la Corona de España pasaron con la independencia á ser de propiedad de la Nación; pero ese derecho, que en los primeros tiempos no se les disputara, *caducó en el momento en que, faltando una autoridad nacional*, las provincias, reasumiendo los poderes que delegaran, entraron á legislar y disponer sobre esta materia

El reconocimiento de ese derecho de dominio, que fué posteriormente negado, se halla perfectamente establecido por múltiples resoluciones entre las que citaremos las siguientes:

En 11 de marzo de 1816, el Gobierno del Estado mandó adelantar las líneas de la frontera Sud para sacarlas de aquella tímida estrechez en que las habían colocado los primeros Gobernadores, ya porque el terreno que se dejaba comprendido en aquella línea, parecía entonces sobradamente suficiente para alimentar y enriquecer á los habitantes que existían en aquella época en la jurisdicción de



Buenos Aires, ya porque los continuos ataques de los indios bárbaros hicieran forzosas precauciones análogas a las de una guerra perpetua, cuyas operaciones se apoyaban sobre los diversos fuertes que estaban construídos desde la costa del mar, hasta entrar en los límites de Córdoba. (1).

Esta conquista de tierra pasó á ser de la Nación, como que ella se hizo empeñándose sus recursos y solicitándose el auxilio de todas las clases del Estado y particularmente el de los propietarios de hacienda que estaban mas que nadie interesados en la consumación de una obra que estaba llamada á reportar tantos beneficios. (2).

Para no dejar lugar á duda alguna sobre el ejercicio de ese acto de dominio haremos presentê que, con veinticuatro horas de diferencia, se dictó otro decreto por el Poder Ejecutivo suspendiendo las denuncias de terrenos que se hallaban pendientes á la fecha de la publicación del decreto antes mencionado hasta que, en virtud de las disposiciones que tomase el encargado de la árdua empresa que el gobierno se había propuesto realizar, se procediera *al reparto general de todos los terrenos* en cuyo caso, y no antes, debían ser atendidos los denunciantes. (3).

El 13 de mayo de 1817 el Congreso Nacional, considerando que esta empresa estaba en estado de llevarse á término, dispuso *adjudicar en propiedad esos terrenos á los que debían poblarlos* y al efecto, resolvió facultar al Director Supremo para que lo hiciera, procediendo conforme á derecho, y sin perjuicio de las reglas que en adelante prescribiera. (4).

Estimulando más el interés de los habitantes, el 22 de junio del año citado dispuso que *los que auxiliasen*

(1) R. O. Pág. 352. Tomo 1.º

(2) R. O. Pág. 352. Tomo 1.º

(3) R. O. Pág. 353. Tomo 1.º

(4) R. O. Pág. 417. Tomo 1.º



con su persona y donativos á la expedición confiada al Coronel Balcarce, serían preferidos en la concesión de las gracias acordadas para la adjudicación de dichos terrenos, no obstante que sin ese interés se esperaban esos auxilios de los hacendados pudientes, en cuyo provecho redundaba principalmente la realización de ese proyecto, por lo que se les invitaba á que cediesen como donativo los ganados que tuvieran en rodeos ajenos. (1).

Este derecho á disponer de las tierras baldías *aparece más tarde extendido á otras provincias* y, en tal concepto, la misma facultad que se otorgara al Poder Ejecutivo para disponer de los terrenos que se conquistaban para los habitantes de Buenos Aires, le fué concedida *para el repartimiento de baldíos en la frontera de Santiago del Estero*, en octubre de 1818. (2).

La concesión de dichas tierras se dispuso y se reglamentó con el deseo de propender al incremento de la cría de ganados é industria agricultora. (3).

En 1819 esta facultad abarcó una forma general, comprendiendo las provincias de *Cuyo, Jujuy, Salta, Santiago, Catamarca, Córdoba, y demás Provincias y Pueblos del Estado*. (4).

Pasado este período, la anarquía que concluyera con toda autoridad central, dejó á las provincias con amplias facultades y con ellas el derecho indiscutible de la Nación se perdió, por la disposiciones que dentro de sus límites territoriales tomaron sobre las fincas existentes no afectadas á dominio particular.

El ejercicio de estas atribuciones cambió el principio de la propiedad y así, el Gobierno de Buenos Aires se atribuyó ese derecho, prohibiendo la enajenación de las

(1) R. O. Pág. 429. Tomo 1.º

(2) R. O. Pág. 477. Tomo 1.º

(3) R. O. Pág. 512. Tomo 1.º

(4) R. O. Pág. 535. Tomo 1.º



tierras públicas por un decreto, que fué aprobado en 17 de abril de 1822. (1)

En marzo de 1826, con la existencia de una autoridad general bajo la presidencia de Rivadavia, dictóse un decreto en el que se decía: « Queda prohibida en todo el territorio de la Nación la enajenación por venta, donación ó cualquier forma, de las tierras y demás bienes inmuebles de propiedad pública y se declaran nulos y sin efecto los títulos de propiedad que se obtengan después de esta resolución. (2)

Esta prohibición fué motivada á causa de haber sido especialmente hipotecadas *las tierras y demás bienes inmuebles existentes en todo el territorio del Estado*, no sólo para garantir el pago de capital é intereses de quince millones de pesos que como Fondo Público Nacional se reconoció por el artículo 1º de la Ley de 27 de octubre de 1825, sino también el del capital é intereses de la Deuda Nacional consolidada por ley de 15 de febrero del año 1826. De este modo la tierra pública se dejó inmovilizada, despojando á la provincias de lo que ya se habían habituado á disponer como cosa propia.

En 1828 el gobierno local de Buenos Aires vuelve á legislar sobre esta materia, determinando por medio de un decreto de 28 de abril, la forma en que debían demarcarse los terrenos que se destinaban para poblaciones y cultivos en las inmediaciones de los fuertes fronterizos y los que debían distribuirse con sujeción á los términos y condiciones que determinase la ley respectiva. (3)

El 5 de noviembre del mismo año esta misma Provincia afecta sus rentas y propiedades, para garantir la deuda bancaria contraída por su gobierno y el gobierno general.

(1) Recopilación de Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires. Tomo 2. Pág. 295.

(2) R. O. Pág. 114. Tomo 2.

(3) R. O. Pág. 225. Tomo 2.

Y en 1834 sus autoridades donan la isla Choel-Choel al Brigadier Don Juan Manuel de Rosas para él, sus hijos y sucesores, por haber conducido y terminado gloriosamente la empresa de *extender las fronteras* y asegurar los campos y propiedades de la Provincia, de las depredaciones de los bárbaros, (1)

Como Rosas renunciara á ese donativo, se le otorgaron en cambio, en las mismas condiciones expresadas, sesenta leguas de pastoreo de propiedad pública en los puntos de la campaña que él eligiera, sin perjuicio de los enfiteutas que los poseyesen. (2)

Este doble ejercicio del mismo derecho por las autoridades provinciales y nacionales hacia plantear á Sarmiento al rededor de esta fuente de recursos las siguientes cuestiones: «¿Cuáles son las tierras de propiedad nacional?» Pregunta, y sobre esta cuestión, más interesante que difícil, establece definiciones llenas de exactitud y oportunidad.

«Debe en principio aplicarse este nombre (de tierras de propiedad pública) á todas las que pertenecian á la Corona de España al tiempo de la emancipación de las colonias, adquiridas con la independencia, por la compra y dinero de todos los argentinos y, por tanto, propiedad común de la Nación, aplicable al bien general, cualquiera que sea el punto en que estén ubicadas».

«Para remediar los males del desorden producido por el antiguo sistema de colonización, debe regir una legislación común y sometida á la dirección exclusiva del Congreso».

«Pueden definirse así las tierras de dominio nacional:

- 1.º—Las que existen incultas y sin título de propiedad en las provincias.
- 2.º—Las que se extienden al Sud de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza hasta Río Negro,
- 3.º—La Patagonia cuya soberanía pertenece á la Re-

(1) R. O. Pág. 330. Tomo 2,

(2) R. O. Pág. 333. Tomo 2.





pública Argentina. 4.º— Los territorios comprendidos bajo el nombre general del Gran Chaco». (1).

Sarmiento como Alberdi, sostenían la doctrina de que las tierras baldías, es decir, no cultivadas ni pertenecientes á dominio particular, siendo debidas al esfuerzo común de los habitantes del suelo argentino, debían ser patrimonio de la Nación.

Los constituyentes de 1853 no habían resuelto la cuestión determinando cuáles eran esas tierras y no sólo no la habían resuelto, sino que se habían expresado al hablar de ellas en una forma ambigua, tanto que al mencionar las rentas que se le acordaban al Estado, el miembro informante, dijo: que aquél por su situación no estaba en condiciones de negociar un empréstito ni de vender tierras con gran provecho nacional, sin dar previamente suficientes garantías al derecho de propiedad que se transfiriera en ellas; *garantías* que pendían mucho de la respetabilidad y desahogo del mismo Gobierno.

Los miembros de la Convención reformadora de 1860 fueron por el contrario muy explícitos.

Siguiendo la bandera del provincialismo localista, de que eran portaestandartes, declararon sin rodeos que tierras públicas jamás tuvo la Nación después de la Revolución; y que la única ley sobre la materia dictada por uno de los Congresos Nacionales fué sólo aplicable á la provincia de Buenos Aires.

Esta afirmación que se hacía fundándose en los antecedentes de una sola provincia como si la parte de tradición que correspondía á Buenos Aires fuera la única que podía dar la clave nacional, era otro golpe disimulado que se daba al gobierno de Urquiza, privándole de estos recursos.

(1) J. B. Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. Tomo 1.º NOTA.—Este autor hacía notar que Magallanes faltaba en la nomenclatura.



Mitre como Sarmiento y Vélez, no desconocían la historia de nuestro país, y aún suponiendo que la desconocieran no es posible atribuir tal ignorancia á Sarmiento, quien suscribió ese informe no obstante que, comentando la Constitución de 1853, había sostenido que las tierras vacantes eran de propiedad de la Nación.

La Suprema Corte, dirigiéndose por lo que se dijera en ese informe, y encuadrándose perfectamente dentro del marco obligado de nuestro régimen federal, ha sentado el principio de que sólo aquellas tierras que existen fuera de los límites jurisdiccionales de las provincias son del dominio del estado Federal, (1) y que cada estado tiene poder exclusivo de legislación sobre los bienes raíces situados en su territorio, no pudiendo ser estos adquiridos ni vendidos, sino conforme á las leyes ó *estatuto real* de la tierra donde estén ubicadas.

No obstante lo resuelto por ese tribunal, hase planteado la cuestión de saber si el Gobierno Federal tiene derecho de propiedad sobre la *faja terrestre* limítrofe á los ríos ó canales navegables que por mandato del Código Civil debe dejarse libre como calle en una extensión de treinta metros, á contar desde la ribera, por los propietarios colindantes con dichos ríos ó canales, sin ninguna indemnización.

Como los Doctores Carlos Pellegrini y Vicente Fidel López, nosotros creemos, que la jurisdicción nacional que la Constitución atribuye al Gobierno Federal sobre las playas del mar y riberas de los ríos navegables, se refiere á la facultad de mantener expedito el tránsito público y reglamentar lo conveniente á la navegación; pero á los respectivos estados federales les corresponde la jurisdicción policial y *dominio inmediato* del suelo, pudiendo estos, en consecuencia, dictar reglamentos y crear impuestos, eso sí, *subordinados siempre*

(1) Fallo de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Serie II. Tomo 5.º Páginas 18 y 25.



al objeto primordial que motiva su jurisdicción nacional (1).

Concretada al propósito á que sirve, la jurisdicción de la Nación es limitada y concurrente con la de las provincias, dado que ellas, siendo estados (2) y no divisiones administrativas, conservan todo el poder no delegado á la nación, quien no puede poseer territorio en tanto que las provincias no se lo vendan ó cedan, ni ejercer jurisdicción exclusiva sobre los lugares que no se la hayan vendido ó cedido, renunciándose á todo dominio sobre ellas.

El derecho de jurisdicción y el derecho de dominio ni son por su naturaleza idénticos ni la existencia del uno excluye forzosamente la existencia del otro.

La jurisdicción no implica, pues, siempre dominio, como tampoco el dominio implica siempre derecho de jurisdicción.

Creemos también que la deposición legal que el Código Civil sanciona, negando á los propietarios ribereños de los ríos navegables todo derecho de indemnización por la *faja de tierra* que obliga á dejar libre, es anticonstitucional y que importa un atentado al derecho de propiedad.

Si la Constitución Nacional ha establecido la propiedad inviolable ha sido para que ella no pueda ser arrebatada y esa garantía desaparecería si el Congreso pudiera privar á los particulares de sus derechos de dominio por una simple declaración legal.

Transformado el bien público en bien privado por la voluntad del Estado, él no puede recuperarlo sin prévia expropiación y pago del mismo; pues la venta ó cesión que hubiere realizado está amparada por la fé publica que no le es dado atacar por el solo hecho de que en él reside la plenitud de la soberanía (3).

(1) Decreto de 14 de noviembre de 1891.

(2) Fallos de la Suprema corte de Justicia Nacional Serie II. Tomo 4 página 456 y T. 10 pág. 283.

(3) El artículo 17 de la Constitución prohíbe despojar por una ley la propiedad adquirida en virtud de otra ley anterior. Fallo de la Suprema Corte Nacional. (Tomo 8 pág. 45).

La Constitución en su esencia no es sino un conjunto de precauciones tomadas en defensa de los derechos civiles y políticos y sería libro de mentira y de engaño si se concediera al estado derechos de expoliación y abuso.

Ni el estado provincial ni el estado nacional tienen derecho á despojar á los ciudadanos de sus bienes ni aun cuando el bien hubiera sido en su primitivo origen un bien público, porque él pierde esa naturaleza desde que entra al comercio de las cosas por conmutación.

Los bienes públicos no son, como equivocadamente se ha creído, *res nullius*. Ellos tienen su propietario en el estado y, no bien éste deja de considerarlos como de utilidad general, pueden ser gravados y vendidos quedando sujetos á las mismas leyes que cualquier bien común.

Sea, pues, el estado provincial ó nacional el dueño de esa faja terrestre ni uno ni otro tienen derecho á ocuparla nuevamente sin indemnización, si total ó parcialmente se hubieren desprendido de su dominio por convención legal entre ellos y los particulares.

La disposición del artículo 4.º de la Constitución que hace contribuir el producto de la venta ó locación de tierras de propiedad nacional á la formación del tesoro, no ha satisfecho los propósitos que influyeron para autorizar al gobierno supremo á disponer de las tierras de propiedad de la Nación.

Alberdi había dicho: *gobernar es poblar* y esta fórmula económica fué la que colocó la tierra bajo el dominio del Gobierno Federal como medio para su sostenimiento y posibilidad de cumplir con el deber que se le señaló de fomentar la inmigración.

Esa fórmula que él ofreciera en su proyecto de código político, aunque fué variada en su colocación y redacción por los Constituyentes de 1853, impregnó con su espíritu la Constitución que ellos sancionaron, tanto que él ha quedado latente en algunas de sus disposiciones.

Pero el Gobierno Federal en vez de cumplir con esa patriótica obligación, hasta hace poco no ha protegido



sino el latifundio cuya mejor virtud está, no en poblar, sino en despoblar.

Concediendo á empresas oficiales de colonización vastas extensiones de tierra, las autoridades nacionales han entregado á la especulación millones de hectáreas que han pasado á ser feudos y señoríos de los agraciados ó sus compradores sin que el país pueda congratularse de que esos terrenos hayan sido poblados ó mejorados.

El Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia han malvaratado en gran parte ese depósito de riqueza pública que, más tarde se deplorará no haber conservado.

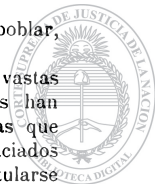
Ese desbarajuste administrativo, defraudando las esperanzas del inmigrante que aspira á hacerse propietario, ha sido causa de que la inmigración no se arraigara en nuestro país, influyendo por lo mismo bien poco en el aumento de nuestra población.

Con patriotismo digno de encomio no ha mucho en 1900, el Dr. Eleodoro Lobos, demostraba con cifras estadísticas las consecuencias de esos abusos, diciendo: «El fracaso de nuestras leyes de tierras y colonias es un hecho incontestable, y debe atribuirse no sólo á las condiciones económicas, administrativas y políticas del país, sino á la liberalidad conque se reparte la tierra en grandes extensiones y á las trabas que se oponen á la adquisición fácil y segura de la pequeña propiedad».

«En efecto — agregaba — desde la ley de 1876, la Nación se ha desprendido definitivamente, en diversas formas, de 28.174.713 hectáreas de sus mejores tierras, es decir, de una extensión superior á los territorios de varias naciones europeas».

Con qué provecho? pregunta — y se contesta el mismo: «La población de los territorios nacionales la calculaba el Censo de 1869, en 93.444 habitantes, y según el Censo de 1895, excluyendo los indios, es 103.365 habitantes».

«¿Puede considerarse satisfecho el país — insiste — con este resultado de sus leyes federales de aprovechamiento



de sus tierras incultas? ¿Ese aumento tan escaso de población en más de veinticinco años compensa los veintiocho millones ciento setenta y cuatro mil setecientas trece hectáreas enajenadas en grandes extensiones de las mejores tierras de la Nación, sin contar los millones gastados en mensuras y en administración?» (1).

Nosotros hemos acusado á los gobiernos de España de que en América su colonización se redujo á extraviar en el desierto algunos millares de hombres, arrojando á la ventura planteles de pueblos en la soledad, sin vínculos y sin relaciones entre sí. Pero los españoles, aun obligados á repartir las tierras entre los conquistadores para alentar los descubrimientos, como también entre los pobladores para poder fundar centros de población, (2) nunca llegaron á cometer los abusos que han cometido nuestros gobiernos.

Sus sabias leyes ordenaban que la tierra debía repartirse sin exceso, prefiriendo á los mejores con justicia y equidad y bajo condición de que ellas debían de poblar-se. (3).

Esta legislación honorable desapareció de nuestro país, ante la ignorancia, la codicia y el favoritismo de nuestros gobernantes que, al fin, han reaccionado cerrando un período de escándalo y de vergüenza.

La ley dictada sobre tierras en enero de 1903 y su decreto reglamentario sancionado en 1905 tienden á ese objeto.

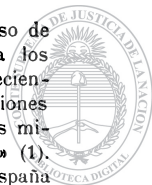
Locación. Ha habido en nuestro país una tendencia á inmovilizar la tierra.

Esa aversión á la venta de los baldíos, ó sean las tierras que no siendo de dominio particular, no estaban cultivadas ó adehesadas, la heredamos de los españoles, que á su vez la habían heredado de los *Visogodos*.

(1) Apuntes sobre legislación de tierras.

(2) Recopilación de leyes de los reinos de las Indias. Tomo 2.º Libro IV. Título 12. Ley 1.ª

(3) Recopilación de leyes de los reinos de las Indias. Tomo 2.º Libro IV. Título 12. Ley 10 y 11.



Al ocupar estos las tierras conquistadas repartíanse entre sí dos tercios de ellas, y reservaban uno sólo para los vencidos, dejando abandonados y sin dueños aquellos terrenos, á los cuales no alcanzaba la población menguada por la guerra. (1).

Esos bárbaros, más aficionados y más dados á ese género de empresas que á las fatigas del trabajo, preferían las ganaderías á las cosechas, el pastoreo al cultivo. Por esa razón respetaron los campos vacantes ó baldíos, y los reservaban para el pastoreo y aumento de los ganados. (2).

Aunque estos principios eran contrarios á una sana economía, y carecían de tradición en nuestro país, ellos se establecieron porque, siendo los reyes los dueños de la riqueza pública, estorbaron todo otro sistema como medio de conservar en lo posible la integridad de ese tesoro, pudiendo decirse que desde el Congreso de 1813 hasta el de 1819 por primera vez domina en la República el sistema de transmisión en propiedad por venta ó donación.

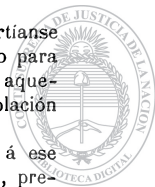
En 1826, Rivadavia, prohibiendo la venta de las tierras públicas, ensayó en nuestro país el sistema de la enfiteusis, que por su naturaleza es una mezcla de contrato de locación y de compraventa, pero el ensayo de Rivadavia fué tan desafortunado que no dejó un solo establecimiento ni una sola población que sirviera de modelo.

Las condiciones que se determinaron para la concesión de los terrenos que debían ser objeto de ese contrato eran, que se darían por un término cuando menos de veinte años y que el que los recibiese en esa forma, debía pagar un 8 % anual sobre el valor que se considerase á dichas tierras, si fuesen de pastoreo, y un 4 % siendo de pan llevar.

Al vencimiento de los diez primeros años quedaba reservado á la legislatura el derecho de arreglar el canon

(1) Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. T. 2.º

(2) Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. T. 2.º.



que debía satisfacer el enfiteuta sobre el nuevo valor que se graduara entonces á la tierra. (1).

El sistema de la enfiteusis no fué implantado entre nosotros sino por razón de circunstancias, pues no se podían dejar abandonadas á la esterilidad tierras que habían quedado afectadas é hipotecadas en garantía de pago de un empréstito que se había hecho en Londres por valor de 15.000 000 de pesos

Sin embargo ha habido en nuestro país partidarios decididos de este sistema de aprovechamiento de la tierra, habiendo tenido entre sus sostenedores más distinguidos al Dr. Agüero, que fué ministro de Rivadavia, y el cual decía, que «era mejor conservar indefinidamente la enfiteusis que vender la tierra, porque el precio se consume y la renta se conserva».

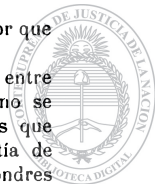
La enfiteusis como todos los sistemas que dejan de dar sobre la tierra el dominio perfecto no es conveniente porque no alienta á los que pueden dedicarse á su trabajo.

La posesión de la tierra no debe ser nunca un bien inseguro, «así como el hombre quiere á sus hijos por los sacrificios que le representan, así también cada hombre ama á aquello que le cuesta su dinero. Y el que compra la tierra, como muy bien se ha dicho, es el único capaz de amarla porque le cuesta». (2).

Gutiérrez y Fernández, en sus estudios fundamentales sobre el Derecho Civil Español, ha escrito: «La enfiteusis va unida á la historia de las grandes propiedades; cuando los emperadores instituyeron su tesoro imperial y por varios medios, sin excluir el de la confiscación, llegaron á ser dueños de la fortuna pública; cuando algunos particulares consiguieron acumular en sus manos vastos territorios que componían casi toda una provincia, nació la enfiteusis, última y necesaria forma de cultivo para un pueblo que había ensayado todos los

(1) R. O. Tomo 2.º Pág. 131.

(2) A. Castro. Cámara de Diputados. Sesión de agosto 29 de 1890.



grados conocidos, el sistema patriarcal, la servidumbre y el colonato». (1)

La locación que ha reemplazado á la enfiteusis es un medio útil al Estado para reservar con provecho ciertas extensiones de tierra, de las que nunca debe desprenderse, como recurso para combatir los exagerados arrendamientos, la especulación y el monopolio que son síntomas de decadencia y retroceso.

En países nuevos como el nuestro, para obtener esos excelentes resultados, es *indispensable que esos terrenos que se destinan á la locación, queden situados como zonas intermedias dentro de las secciones escogidas para venderse.*

Tal procedimiento ofrece la ventaja de propender *al aumento del valor de las tierras que se conservan y la de facilitar su colocación por la población que se condensa á su alrededor.*

La locación es un sistema que se resiste á la soledad y á la carencia de medios de transporte.

De la renta de correos—En principios la administración de correos, más que como una fuente de recursos, tiene que ser estimada bajo la dirección del Estado como una carga irrenunciable de gasto público.

Los correos bien organizados pueden ser realmente una fuente de renta pero, si no lo fueran, el Estado no podría desprenderse de su administración sin grave perjuicio para la libertad y los intereses generales del país.

Las garantías de seguridad, inviolabilidad y baratura del transporte de la correspondencia solo el Estado puede ofrecerlas y, por lo mismo, los correos no deben confiarse á empresas particulares.

Ellos son un instrumento de civilización, de bienestar y comodidad para los habitantes; unen á los individuos, satisfaciendo sus necesidades, y ponen en relación á los diversos centros locales.

(1) Tomo 2.º Pág. 679.





« Como medio de acción de Gobierno, esta institución no es menos enérgica. En tiempo de paz dá los medios, sin aumento de gastos, para transmitir rápidamente las órdenes, dirigir las medidas de interés general, transportar los fondos públicos, y operar, en fin, con una facilidad y una prontitud que sorprende la imaginación, al recordar la lentitud de las operaciones y la debilidad de los medios en los primeros tiempos. En tiempo de guerra, puede ser todavía más útil y más importante; dá vida y movimiento á los ejércitos ó armadas con una celeridad que, si no puede asegurar siempre la victoria, impide á lo menos la derrota. »

Pero cuando el servicio de Correos se abandona ó se recarga con contribuciones excesivas, la confianza desaparece y la correspondencia se restringe.

Bajo la tiranía de Rosas, en que los argentinos temblaban de comunicarse hasta de palabra, la correspondencia epistolar encontró su mejor garantía en cesar del todo y con ella la renta de correos, que se trocó en gasto exclusivo del gobierno, como el correo mismo tomó el carácter de posta militar para la comunicación exclusiva de las autoridades y para la propagación de la prensa oficial de Buenos Aires en las provincias. Los pueblos no comunicaban entre sí, porque su aislamiento político y la falta de contacto comercial no les ofrecía materia ni aun de correspondencia no política. (1)

Recibida esta institución en tan deplorable estado, pudo con razón decirse que *la renta de Correos*, en lugar de ser un recurso que produjera algo á la Nación, le demandaba considerables gustos en el sosten de postas y en mejora y aun en construcción de caminos. (2)

Aquella organización raquítica afortunadamente ha

(1) Alberdi. Organización de la Confederación Argentina Tomo 2º. Pág. 620.

(2) Congreso General Constituyente. Sesión del 22 de abril de 1853.

tomado vuelo y hoy ha dejado de ser causa de pesadas erogaciones. (1).

Pero, por mucho que se haga para perfeccionarla, todo debe juzgarse como insuficiente, porque no hay gastos que iguallen á los incalculables beneficios que esta institución reporta.

Los correos y telégrafos, más que instrumentos de variados transportes, son el eco generoso de la palabra humana, divulgando el secreto y el éxito de la fecunda inventiva, para que la civilización se haga universal y la humanidad entera aproveche del esfuerzo inteligente de todos aplicando en su beneficio sus descubrimientos sociales, científicos, políticos ó económicos.

«En el régimen orgánico y administrativo de las naciones hay dos resortes esenciales de la vida nacional que denotan el grado de su adelanto y de su civilización; son dos conquistas que se desarrollan paralelamente: la instrucción pública y la institución postal.»

«Ambas se encuentran tan estrechamente unidas que la última no podría existir sin la primera, mientras que esta, conduce obligadamente á la segunda.» (2)

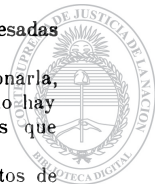
De las demas contribuciones que equitativa y proporcionalmente imponga el Congreso General. Este recurso es extraordinario porque comprende los recursos que deben ser considerados como provinciales.

Explicando esta disposición en la sesión del 22 de abril de 1853, el señor Geroziaga, miembro informante, le dió esa inteligencia diciendo que «siendo uno de los recursos que quedaba á las Provincias, era natural que no se echase mano de él sino en circunstancias muy excepcionales.»

Siendo el poder de imponer contribuciones ilimitado, como que es incidente de la soberanía, el Congreso debe hacer uso de este poder con mucha discreción para que los gobiernos de Provincias no se vean privados de los

(1) Han ligado con brillo su nombre á esta rama de la administración los Dres. Carlos Carles, Ramón J. Cárcano etc.

(2) A. Gueselaga. El Correo Argentino Moderno.



medios que necesitan para el desempeño de sus funciones y conservación de su autonomía.

Importa sin embargo no olvidar que, si la Constitución Nacional Argentina ha dejado á las provincias la percepción *de la contribución directa*, ha conservado para sí en las contribuciones indirectas una fuente ordinaria de rentas, como resulta de las facultades que se le han dado al Congreso por el Art. 67—incisos 1, 9, 10, 12 y 13.

Todas esas facultades—como ha dicho Alberdi—envuelven la de establecer otras tantas especies de contribuciones indirectas como recurso ordinario para los gastos del Estado. (1).

La base para el establecimiento de uno y otro género de contribución debe ser por mandato de la ley constitucional la equidad y proporcionalidad.

Es para el Estado una cuestión delicada el saber repartir la carga de las contribuciones sobre la totalidad de los contribuyentes.

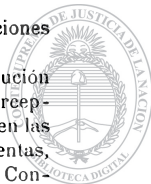
El sistema de la igualdad proporcional, que «exige á los individuos una contribución de un *tanto por ciento*, por medio de una *tarifa uniforme* y sea cual sea la fortuna de los contribuyentes», no es, en nuestro concepto, el mejor, aunque se diga que su bondad consiste en que á nadie se le exige más de lo que de antemano sabe que tiene que dar, arrancándole así de la arbitrariedad más ó menos siempre odiosa. (2).

Y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo congreso para urgencias de la nación ó para empresas de utilidad nacional. Los estados, como los individuos, suelen pasar por situaciones económicas críticas, durante las que, el uso del crédito es un medio de salvar compromisos momentáneos.

Puede también suceder que, sin tropezar con serias dificultades, haya que anticipar obras de defensa ó de interés nacional y entonces, nunca puede estar más justificado

(1) Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. Tomo 2. Pág. 363.

(2) Figueroa y Tibilette. Economía política. Cap. XX.





el que se obligue el esfuerzo progresista del país, gravándolo en el presente y para el futuro.

El empréstito, como «medio que emplean los Estados para procurarse en un breve plazo crecidas sumas de que tienen necesidad», no ha sido siempre bien mirado por los economistas y políticos.

Pero ni los que lo atacan ni los que extremadamente le defienden están en la verdad.

El empréstito es bueno ó es malo según la aplicación que se dé á los recursos que por él se obtienen.

Si las sumas de dinero que por él se solicitan, no van más allá de lo que las necesidades piden y se las emplea útilmente, el empréstito es conveniente. Más si las sumas obtenidas traspasan el justo límite de lo indispensable ó se emplean en gastos supérfluos, el empréstito en estos casos es una calamidad.

El abuso del crédito, además de que acostumbra al derroche inmoderado de la riqueza pública, trae el desprestigio ante las demás naciones, porque descubre un mal estado ó una mala organización financiera.

En tal sentido es mejor guiarse por un espíritu conservador en vez de dejarse arrastrar por un espíritu de excesiva iniciativa, defecto del que adolecen comunemente todos los pueblos jóvenes.

En países como el nuestro, que por su organización política debe haber una renovación periódica constante de hombres en el poder, manifiéstase en los funcionarios con intensidad el deseo de dejar marcado en la administración el sello de su paso; y este sentimiento, á pesar de ser muy comprensible, suele dar lugar á trastornos y crisis profundas por no saber refrenarse esos ímpetus de figuración que si en épocas de holgura son provechosas por que contribuyen al mejoramiento ó á la realización de obras de utilidad, en otras perjudican porque ellas se levantan sobre la miseria, la estrechez y el hambre de los pueblos.

Algunas provincias han dado así por la irreflexión de



sus gobernantes el triste espectáculo de no poder cumplir con los compromisos contraídos habiendo estado obligado el gobierno de la Nación á hacerse cargo de ellos, para evitar nuestro descrédito en el exterior.

Administraciones con prácticas tan abusivas, nunca serán suficientemente condenadas, porque no puede haber nada más antipatriótico, que arruinar y poner en tela de juicio la delicadeza del país. Los empréstitos y operaciones de crédito en el orden que estudiamos solo deben ser, pues, considerados como nuestros Constituyentes lo indicaron, como un recurso subsidiario, y únicamente para los fines con que ellos fuesen creados ó decretados por el Congreso. (1)

Artículo 5.º — Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria — Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante á cada Provincia el goce de sus instituciones.

La Constitución Nacional ha impuesto á las Provincias, en su carácter de cuerpos políticos, el establecimiento de una Constitución que descansa sobre los principios, declaraciones y garantías que ella proclama y sobre las bases de un sistema representativo republicano.

Las duras enseñanzas recibidas con nuestra federación de río revuelto, en el que las personas y las cosas se avasallaban por las *huestes* como en la época feudal, sin tener tan siquiera reglamentado el derecho de la *guerra*, porque lo arbitrario y lo irresponsable dominaba, había dejado con sus rastros de sangre recuerdos indelebles en el espíritu de los hombres, que iban á sacar-

(1) Palabras del miembro informante de la Comisión Congreso General Constituyente sesión del 22 de abril de 1853. Pág. 145.

nos de ese torbellino político, que había levantado la *resaca*, azotando el rostro de los buenos ciudadanos.

Ese recuerdo de pruebas terribles en el que los adversarios se perseguían sin compasión, sin que el asesinato ó el destierro fueran empleo de armas vedadas, debía impulsar á los convencionales á amparar á los pueblos por leyes constitucionales codificadas, que solo pudieran violentarse colocándose frente á ellas en abierta rebelión.

La perpetuidad del desorden era imposible; había que descubrir esa llaga de nuestra democracia incivilizada y cicatrizarla, someténdola á una severa disciplina.

La Comisión examinadora de la Constitución de 1853 en su informe, que redactara el General Mitre, así lo hizo diciendo: «Agitada por la revolución y oprimida por la violencia; la nacionalidad argentina ha sido un hecho que ha sobrevivido, aunque perdiendo algunos de sus miembros, á las guerras intestinas, á las tiranías y al antagonismo de los intereses creados por la desunión y el aislamiento; hasta que, al fin, de ese derecho ha nacido un derecho, que ha consagrado las soberanías provinciales, como base de toda organización nacional, y la libertad, como fin á que debe subordinarse toda organización política.» (1).

«La verdad es, agregaba, que no son las simples formas de gobierno las que han armado á los pueblos unos contra otros, y que en el fondo de todas las cuestiones, había algo de más serio que dividía profundamente á los partidos. La verdad era que no podía transigir la razón con la violencia, que no podía pactar el derecho con el hecho, sin abdicar el primero sus principios, y sin que el segundo se convirtiese á su vez en derecho consentido y expreso.» (2)

Estas palabras que bosquejan el desenvolvimiento histórico del pueblo argentino antes de su era consti-

(1) Informe de la Comisión examinadora. Pág. 67.

(2) Informe de la Comisión examinadora. Pág. 71.





tucional, velaban además el pensamiento íntimo de su autor que, al mismo tiempo que exponía las vivas resistencias con que la legalidad tropezara para afirmarse, defendía su actitud agresiva contra el Acuerdo de San Nicolás.

Eran los actores, describiendo las luchas de que habían participado, los que daban una voz de orden, imponiendo el reconocimiento de las soberanías provinciales que no se habían respetado durante el transcurso de largos años.

Eran ellos los que relevaban la autoridad arbitraria por poderes emanados de la voluntad popular, voluntad que debía ser respetada en sus representantes, proviniendo de su libre ejercicio que se colocaba bajo la garantía del gobierno de la Nación.

La historia y la explicación del artículo 5.º está ahí en ese informe en que la Comisión expuso claramente su propósito.

Había que proteger al pueblo para que el gobierno democrático no fuera una ficción. Su voluntad había sido desconocida porque las pasiones todo le habían arrebatado y así quiso reintegrársele en los derechos que había perdido.

«Nosotros no teníamos que reaccionar contra la monarquía, cuando nos constituimos definitivamente como Nación. El peligro inmediato era otro mayor, puesto que venía de nosotros mismos, como un resultado del extravío lastimoso de la revolución y de las desgracias de la guerra civil.» (1).

La forma republicana se garantizó, pues, por nuestra Constitución Nacional no sólo como forma general de gobierno adoptada por la Nación é impuesta á las provincias, sino también en la verdad de su funcionamiento, de modo que no pudiera subvertirse con el uso de formas aparentes que destruyeran esa conquista alcanzada.

(1) Mitre Intervención á San Juan. Pág. 155. Cámara de Senadores. Sesión de 19 de Junio de 1869.



La simple denominación podía ser una máscara y esa máscara fué repudiada por nuestra Constitución Nacional.

El sistema declarado y en acción es lo que ella quiso garantizar á las provincias y es su existencia lo que los poderes instituidos pueden invocar en su favor para sostenerse.

« Si la soberanía de los pueblos consistiera en dejar á los mandones atropellar todos los derechos y todas las garantías que constituyen la base de la organización de las sociedades y de los Gobiernos libres, los mártires de la libertad argentina tendrían derecho á levantarse de sus tumbas y pedirnos cuenta de la sangre derramada tan estérilmente en tantos años de lucha. » (1).

« La soberanía de los Estados se defiende, quebrando á los ambiciosos que pretenden levantarse sobre todo derecho. »... (2) se defiende, « defendiendo el ejercicio tranquilo de las instituciones locales. » (3).

Mitre y Vélez Sarsfield, convencionales en 1860 y alma de los debates de la intervención de San Juan en 1869, coincidían en el alcance de esta disposición y aun cuando el primero sostuviera, que la facultad de declarar subvertida la forma republicana de Gobierno *correspondía única y exclusivamente al Congreso*, no negó que cuando el gobierno era derribado ó atacado por una facción, la nación lo protegía y que, cuando el gobierno trataba de hacer violencias á la Constitución para arrebatár al pueblo el uso de sus derechos, la nación protegía al pueblo. (4)

¡ Mitre, apoyándose en el Congreso, pretendía en aque-

(1) Vélez Sarsfield Intervención á San Juan, año 1869. Pág. 221. Sesión de 26 de Junio de 1869.

(2) Vélez Sarsfield Intervención á San Juan, Pág. 221 año 1869. Sesión de 26 de Junio de 1869.

(3) Vélez Sarsfield Intervención á San Juan, Pág. 221. año 1869. Sesión de 26 de Junio de 1869.

(4) Mitre Intervención á San Juan. Véase la parte en que cita el acta Federal de Suiza. Pág. 156. Sesión de 19 de Junio de 1869.

llas sesiones memorables arrancar al poder Ejecutivo una atribución que él como presidente había ejercido!

Pero no era únicamente el respeto á los gobiernos bién constituidos y el respeto á la soberanía popular lo que por esta disposición se perseguía.

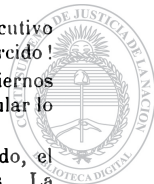
Se perseguía también la armonía entre el todo, el Estado, y sus partes componentes, las Provincias. La desigualdad de sistema en la organización y administración de cada Estado particular, podía traer como consecuencia lógica una diversidad de tendencias y costumbres políticas que, arraigadas, dieran lugar á perturbaciones que destruyeran la homogenidad de la Nación que se procuró salvar, obligando á las Provincias a marchar sobre la senda trazada por nuestra Constitución general.

«No es posible cuestionar sobre la conveniencia de estas constituciones en un régimen federativo. Organizada la Nación en la forma en que se encuentra, cada Estado es, dentro de ella, un organismo completo, en el cual deben encontrarse los diversos poderes que la ciencia política aconseja, para la formación del gobierno local.» (1).

Los constituyentes de 1853, empeñados en que esto sucediera, temerosos de que sus deseos se burlaran ó no se satisficieran por falta de preparación sobre esta materia, autorizaron al Congreso para examinar y reprobear las constituciones provinciales que se dictasen, pero los Convencionales de 1860 no aceptaron este control más por suceptibilidad que por otras causas.

La condición impuesta por este artículo de someter al Congreso las constituciones, dijeron, ha sido llenada ya por todas las Provincias, y solo es aplicable á Buenos Aires en lo sucesivo. Las razones que aconsejaron estas medidas de circunstancias, fueron la presunción de que, en las provincias de menor ilustración ó bajo

(1) Montes de Oca. Derecho Constitucional. Tomo 1º.





la influencia de dominaciones personales, no acertasen á darse una Constitución regular. Pero que, existiendo una cláusula en la Constitución federal que garantía las constituciones republicanas, y otra que declaraba ley suprema de la tierra la Constitución Federal, y las leyes que en su consecuencia se dictasen por el Congreso, *no obstante cualquiera disposición en contrario que contuvieran las leyes ó constituciones provinciales*, aquella precaución era inútil y atentatoria á la dignidad de las legislaturas, convenciones y pueblos que componían la Confederación.

Atacando el derecho á esa presunción de capacidad que se atribuía, preguntaban si había justificado el Congreso, fuese el Constituyente ó el Legislativo, esa suprema sabiduría que le constituía en tutor de la mente de las Provincias, y si reuniría ciertamente el Congreso revisor de la Constitución de Buenos Aires mayor inteligencia que la que había de reunir una Convención salida de su seno en tal grado que hiciera soportable el vejamen que tal disposición infería á la población que, por el número de sus habitantes y por sus hábitos legislativos y administrativos, más formados y desenvueltos que los de la confederación misma, le habían dado un merecido prestigio de capacidad. (1).

La pasión destilaba aún sus amarguras formulando cargos al Congreso Constituyente de 1853, que no tuvo ni remotamente la idea de rebajar á las Provincias.

Los Convencionales de 1860 representaban á los vendidos de Cepeda y, los que no hicieron, como Mitre, su expresión de agravio, votaron casi sin discusión, ó en silencio como algunos, las enmiendas á la Constitución de 1853.

Ese apasionamiento era tan vivo que, en la sesión del 27 de abril el Convencional Sarmiento se quejó, con motivo del estudio de una de las reformas proyectadas,

(1) Convención de Buenos Aires año 1860. El Redactor de la Comisión examinadora. N.º 6, pág. 46.



de que no había en la Cámara libertad para discutir por la actitud que habían adoptado 17 miembros de la Convención los que se habían unido con el propósito declarado de no hacer uso de la palabra y de votar sin discusión las enmiendas que se propusieran.

«Necesito, pues, agregaba, que indaguemos la razón, el derecho, que tiene esa minoría para ligarse así, en un propósito anunciado de antemano». (1)

Los convencionales de 1853, al incluir ese artículo entre los preceptos de la Constitución Argentina, se inspiraron en las ideas emitidas por Alberdi, cuando, estableciendo un orden para nuestra organización política, dijo, comentando el artículo 7.º de su proyecto de Constitución, análogo al adoptado: «Esto supone que la Constitución general de la República debe preceder á las constituciones provinciales: A mi ver, es el método de organización conveniente. Procediendo sintéticamente, la organización del país debe empezar por la sanción de la Constitución general, y descender de los principios y bases consagrados por ella á la organización provincial, que debe modelarse sobre la general, y no vice-versa. En los Estados Unidos se siguió el método contrario, porque los Estados tenían ya constituciones parciales desde mucho tiempo. Este método de organización que indico, es el de todo país que rompe con la tradición y adopta el *derecho racional* por punto de partida.

Tal es la posición de nuestro país después de 1810 Tal fué el sistema concebido por Sieyes, y aplicado á la Francia por la Asamblea Nacional el 22 de diciembre de 1879. Sancionó primero la Constitución general, y dedujo de ella la organización interior ó local. Lo demás es empezar por las ramas, por lo subalterno y acabar por lo supremo». (2).

(1) Convención de 1860. Sesión de 27 de abril. Pág. 135.

(2) Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. Tomo 1º. Pág. 174.

Conforme con estas indicaciones él redactó su proyecto de disposición en la forma siguiente: «La Confederación garantiza la estabilidad de las Constituciones provinciales, con tal que no sean contrarias á la Constitución general, para lo cual serán revisadas por el Congreso antes de su sanción». (1).

Los miembros de la Comisión redactora *conocían* todos estos trabajos que habían sido publicados y hasta *juzgados* por algunos de ellos, como el convencional Sarmiento, el cual predijo que el libro titulado «Las Bases» sería, como lo fué, el Decálogo argentino.

Hay que tener en cuenta todos estos antecedentes, porque las rencillas habidas entre los que podemos llamar los fundadores de nuestra organización política, hicieron que, al desconocerse sus méritos, desconocieran los principios que habían guiado sus propios pasos, por lo que hay que deslindar estas cuestiones, para no incurrir en errores de interpretación.

A las razones indicadas para la supresión de esa facultad otorgada al Congreso la Comisión añadió algo que, en su concepto, consideraba fundamental y era que en una federación constituida sobre las bases de la Constitución Argentina, cada Provincia debía tener el derecho de usar de su soberanía en el límite que le era propio, dándose aquellas leyes que juzgase más convenientes para su felicidad; y que, si esas leyes pudieran estar en contradicción con la Constitución General, sólo cuando llegara ese caso, caían bajo el veto del único poder que tenía autoridad para anularlas, que era la Corte Federal; poder establecido para definir los límites de las dos soberanías. Que mientras la ley provincial no se pusiera en pugna con la ley nacional, aquella no salía del círculo de la soberanía que le diera vida, y que por lo tanto no podía á título de facultad preventiva, constituirse el Congreso en árbitro del círculo que

(1) Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. Tomo 1º. Pág. 174.





debía recorrer la soberanía local, para evitar un caso que no había llegado y podía no llegar nunca.

Que tal prescripción era atentatoria á los principios fundamentales de la asociación federativa, en que la personalidad política de los pueblos no podía ser eliminada, sino en todo aquello que correspondía al modo de ser exterior de cada Estado; ya fuera respecto del extranjero ó de otro Estado, ó respecto de la nación. (1).

La supresión, que con tanta animosidad se exigiera, se aceptó quedando fijado perfectamente que el principio fundamental que presidiera la redacción de este artículo, era el del respeto á las soberanías provinciales. (2).

Este artículo, definido netamente como lo ha sido en sus principios y propósitos, en realidad no necesita de comentarios comparativos que podrían envolverlo en confusiones que deben evitarse á toda costa, porque él afecta directamente á nuestra historia y modalidad política.

Aunque la forma en que se encuentra redactado, sea el producto de un proceso de asimilación de principios constitucionales bebidos en fuentes extrañas, él se establece en nuestro país, al mismo tiempo que para crear la unidad de nuestra armazón federal, para corregir los defectos de nuestra democracia embrionaria.

La guerra de la revolución argentina había revestido un carácter doble: *1.º guerra de las ciudades iniciadas en la cultura europea, contra los españoles, á fin de dar mayor ensanche á esa cultura. 2.º guerra de los caudillos contra las ciudades á fin de librarse de toda sujeción civil, y desenvolver su carácter y su odio contra la civilización. Las ciudades triunfan de los españoles y las campañas de las ciudades.* (3).

Este artículo es, pues, un molde de reconstrucción que

(1) Informe de la Comisión Examinadora. Cap. 2º, pág. 76.

(2) Informe de la Comisión Examinadora. Cap. 2º, pág. 75.

(3) Sarmiento. Civilización y Barbarie.

tiene por base ineludible el respeto á la libertad y soberanía popular.

Fuera de lo expresado, «Este artículo 5.º—del que algunos pretenden deducir una jurisprudencia extraña, no significa otra cosa que la obligación impuesta á cada Provincia de arreglarse á derecho, dándose una Constitución escrita que, devolviendo al pueblo sus libertades, arrebatara á los mandones su poder usurpado.» (1)

Su filiación y su explicación histórica es esa entre nosotros.

Colocadas las Provincias dentro del orden señalado por la Constitución, el Gobierno federal está en el deber de sostener sus instituciones, sea que ellas fueren atacadas por los avances de los que mandan, ya por desmanes de los que están obligados á obedecer. (2)

Esta garantía, como ha dicho el Dr. Montes de Oca, es sin distinción contra todo, gobierno ó pueblo, quien quiera que sea, que ataque los principios, declaraciones y garantías establecidas por la Constitución. (3).

Su administración de justicia. — Los derechos más preciados del hombre, su vida, su honor, sus bienes, están sujetos á la dependencia de una autoridad que se los reconozca.

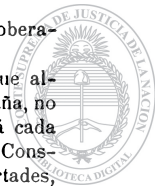
Desamparar el derecho individual ó colectivo, es introducir la anarquía, legalizar el imperio de la fuerza, instituir como régimen de vida social el desorden, matar toda aspiración progresista y suprimir todo estímulo legítimo; retrotraernos á aquellas épocas de barbarie, en que era obligación continuar los odios y enemistades del padre ó del pariente, haciendo la venganza implacable.

Nada deshonra y perjudica más á un pueblo que el carecer de leyes rectas y de magistrados honestos que

(1) Mitre Intervención á San Juan. Sesión del 19 de junio. Cámara de Senadores, pág. 155.

(2) Del Valle. Tesis para el doctorado. Pág. 25.

(3) Montes de Oca. Derecho Constitucional Cap. 7.º Tomo 1.º.





imparcialmente las apliquen, protegiendo á la comunidad en la libertad, persona y bienes de sus coasociados.

Cuando reina la justicia, encuéntrase la fé en los tratados y convenciones particulares, la confianza en los espíritus, la seguridad en los negocios, aliento y valor en el débil, como respeto y circunspección en el fuerte.

Pero las leyes más sabias son ineficaces para engendrar la moderación y el orden en una sociedad cuando no hay en ella la visión de su virtud.

Una sociedad sin una buena administración de justicia no puede entrar en la categoría de una sociedad civilizada. Será su reflejo, si se quiere, pero en el fondo, aun adornada con las exterioridades de la cultura será, sin el derecho en ejercicio, una sociedad esclava de la reacción brutal.

Pueblo que no tiene noción del derecho, ó que teniéndola no la hace respetar, es pueblo que pasa por un estado de primitiva infancia ó conjunto despreciable de hombres caídos en la abyección.

Enaltecer y garantizar la justicia, es garantizar la tranquila convivencia; estimular el esfuerzo honrado de los ciudadanos abrir las puertas del país al extranjero, es ponerse en contacto con el mundo civilizado

Los constituyentes de la nacionalidad argentina, no ignorando que ella era parte indispensable á la vida de los pueblos, colocaron á las provincias en condiciones de no poder sustraerse á la obligación de proporcionarla.

La garantía de que ella sería otorgada era doblemente necesaria, por cuanto se hacía de la justicia federal una justicia de excepción.

Los efectos de su ausencia, sobre todo, se habían notado en el país en aquellas épocas de barbarie, descritas por la pluma magistral de Sarmiento, en las que impunemente se *enchalecaba* al enemigo en cueros

adobados y frescos, abandonándole en las soledades de los campos para que sufriera el cruel martirio de una muerte lenta. (1)

Con la civilización la justicia arbitraria debía ceder su puesto á una justicia razonada y concluir, especialmente en la campaña, con aquellos medios rigurosos de reprensión que requerían jueces más desalmados que los delinquentes sometidos á juicio.

El Juez obligado debía cesar de ser el *famoso* del tiempo atrás á quien la edad y la familia habían vuelto á la vida ordenada, y que se hacía obedecer por su reputación de audacia temible, que inventaba las penas y reasumía su juicio y sentencia sin formas en un *yo lo mando*. (2).

«Nada es tan natural al hombre como las prescripciones de la justicia; comienza con la autoridad paterna en el hogar, y al emanciparse el hombre encuentra que no puede absolutamente vivir sin ella. Cada progreso en la civilización lo afirma más y más en la justicia, no obstante la disminución de su poder bárbaro y sin control.» (3).

Tener una institución que responda á sus fines humanizada y dignificada, debe ser el ideal de toda república que ame la igualdad y desee conservarse.

«La justicia es la virtud social por excelencia; es el fundamento y el vínculo de la sociedad.» (4).

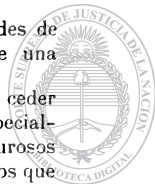
«*Su régimen municipal.*» Al hablar de un régimen municipal, la Constitución Argentina ha separado lo administrativo de lo político, en el sentido de que no ha exigido á las provincias la obligación de dar al poder municipal el carácter de un poder de estado, ni al municipio existencia como autoridad autónoma é independiente del gobierno y de la legislatura provincial.

(1) Sarmiento. Civilización y Barbarie.

(2) Sarmiento. Civilización y Barbarie.

(3) F. Lieber La moral aplicada á la política, Cap. IV. Pág. 89

(4) Barthelemy Sainte Hilaire de la verd, democracia.



La denominación de poder, ella políticamente la ha reservado á los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y no ha reconocido otra unidad en la organización del país que la de la provincia.

Su propósito ha sido ciertamente que las municipalidades fueran una escuela de educación democrática, pero se ha detenido ante el derecho de las soberanías provinciales, que no ha querido invadir, dejando á sus convenciones constituyentes el establecerlas como gobierno local perfecto ó como simple rama del poder administrativo.

Las municipalidades pueden, por lo mismo, aparecer en unas provincias como un poder independiente con su jurisdicción, leyes y atribuciones propias ó como un órden ó sistema de administración que tiene á su cargo el gobierno doméstico ó el gobierno económico de una localidad.

En el sentido abstracto, las municipalidades, sin embargo, cualesquiera que sean las atribuciones que se le confien, son siempre un poder, puesto que ejercen una autoridad.

La Constitución no ha unido caprichosamente, como se ha dicho, la administración de *justicia* — educación *primaria* y régimen municipal para imponerlos á los gobiernos de provincia...

«Si la educación da al hombre el conocimiento de sus derechos, si la justicia los garantiza, el municipio les presenta el primer teatro en que debe ejercitarlo.» (1).

El gobierno municipal no es adherencia obligada del régimen democrático; pero tanto bajo este sistema como fuera de él en los países aristocráticos, republicanos y monárquicos en que existe es cuna de libertad.

Las municipalidades, aun reducidas al desempeño de funciones administrativas, por su índole económica, por las cuestiones financieras que suscitan y por las luchas

(1) Joaquín V. González. Manual de la Constitución Argentina





que promueven en la conquista de los puestos de la administración comunal, tienen una acción innegable en la vida política.

En su gobierno deben de consiguiente, tener participación nacionales y extranjeros y su elección verificarse por las leyes del sufragio universal.

Algunos son partidarios de la exclusión del gobierno municipal de todos aquellos que no pagan contribución; pero esto es un error.

El interés permanente dentro de la comuna no lo establece únicamente la propiedad.

¿Quién puede ser vecino de un lugar ó municipio que no tenga un interés propio que velar?

Bastaría pensar que todo lo que concierne á la seguridad, orden, tranquilidad y moralidad pública son atribuciones que le pertenecen y que la vigilancia de la buena fé de los pesos y medidas, del abasto y consumo; de la alimentación, de la higiene, salubridad, buena construcción de los edificios, comodidad y ornato le incumben, para deducir que la masa popular de una villa, ciudad ó lugar tiene que estar interesada en la conservación y cuidado de la administración municipal.

La elección y renovación de esos poderes administrativos hecha por el vecindado, con ó sin derecho de ciudadanía, es por otra parte ligazón al sitio y formación de hombres de administración y de gobierno.

Extender el gobierno de la comuna sin exigir como condición principal, el pago del impuesto; hacer á todos elegibles y electores es, en nuestra opinión, procurar reflejar las necesidades y los intereses de todas las clases en la vida comunal y fundar sobre bases sólidas la institución educadora que se buscara para hacer apta la sociedad argentina para el régimen democrático.

La necesidad de coexistencia y ensanche del círculo social en familia es, como se ha dicho, lo que da lugar á la formación del municipio quien, enseñando el catecismo político al ciudadano, le hace pasar gradualmente



de funciones simples à funciones de orden superior, como sería la administración del estado federal, preparándole de ese modo en la ciencia compleja de la administración.

Las legislaciones pueden diferir en cuanto à la acción que à las municipalidades les pertenece; pero ni aun con eso modifican su naturaleza educadora, que se acrecienta con el moderno desenvolvimiento de las ciudades, que va ensanchando la órbita de sus atribuciones.

«Ha surgido en la vida municipal un cambio importante acometiéndose el ejercicio directo de ciertos servicios de carácter general, colectivo, de servicios que suponen el ejercicio de determinadas industrias, quitando de manos de empresas particulares funciones que producen ganancias que se ha creído debían ser aprovechadas por la colectividad; se han organizado servicios que suponen protección al débil en el terreno económico; se ha tratado de buscar nuevas formas adaptadas à las nuevas condiciones sociales. (1).

Se ha municipalizado el abastecimiento del agua, que las empresas particulares, en su afán de lucro, mezquinaban al consumidor, al punto de verse que las poblaciones no disponían del caudal necesario para su vida normal.

El gas, que era un monopolio de explotación para el concesionario, que imponía caprichosamente sus precios por falta de concurrencia, también ha sido municipalizado.

Como él, y por razones análogas, el alumbrado eléctrico se ha dejado fuera de la acción privada, obteniéndose aumento en el consumo y disminución en el precio.

Los tranvías y otros medios de transporte que facilitan las comunicaciones; el teléfono que nos permite ponernos en contacto sin pérdidas de tiempo; la fuerza motriz que anida en su poder la prosperidad de las

(1) Gascón. Municipalización de los servicios públicos. Cap. I. pág. 11



industrias, el alcantarillado y servicio de cloacas que velan por la salud pública; el matadero y el mercado de cuya organización depende la buena alimentación de los habitantes, los baños y lavaderos públicos indispensables á la higiene personal, las cantinas escolares, farmacias, casas de obreros, etc., han sido en sus servicios municipalizados, para que el pueblo disfrute de mayor comodidad y mejore las condiciones de su vida que debe hacerse, como se ha manifestado, más fácil y duradera.

Esta tendencia á la municipalización ha sido condenada por los que temen el establecimiento de un socialismo municipal que traería, según ellos, trastornos económicos, políticos y sociales,

Esos temores creemos que son exagerados, No hay motivos razonables que impidan que el municipio sea «centro de paz y de renovación y tutor espontáneo de las clases desposeídas, administrando por sí y para sí directamente los grandes servicios públicos que imponen las necesidades colectivas de la vida». (1).

En ningún país como en el nuestro la necesidad de la intervención municipal se hace sentir con más intensidad.

Las empresas particulares con sus monopolios patentizan el escaso interés que los consejos deliberantes tienen por el bienestar comunal.

Esto se produce porque el pueblo no participa directa ni indirectamente en la administración municipal.

Los concejales se nombran con aparato ó sin aparato eleccionario entre los favoritos ó allegados de menor cuantía de los gobernadores y estos, sin la emulación que despierta el sentimiento de la responsabilidad y el concurso de la opinión que, por la forma viciosa de su acceso, no los considera, dejan que el intendente, que suele ser algún pariente cercano por consanguinidad ó afinidad del primer magistrado, obre á su placer y

(1) Posada citado por Gascón en su obra titulada Municipalización de servicios públicos.



no pocas veces contra los legítimos intereses de la comunidad.

Aun deseando como indispensable la intervención del poder municipal en los servicios colectivos, haremos presente, pensando en el abandono en que yace ese poder, que: « La municipalización requiere, para que pueda admitirse, que el problema de la constitución de los municipios sea un problema resuelto, que las varias cuestiones políticas, administrativas, financieras y económico-sociales que el gobierno municipal ofrece, no sean abandonadas á sí mismas, sino atendidas por las leyes con soluciones racionales, inspiradas en el reconocimiento de la personalidad natural del municipio, en la existencia en él de una vida propia, en los lazos que unen á unos y otros organismos comunales formando entidades superiores; viviendo dentro de un estado al que hay que reconocer ciertos derechos. «Necesita que el problema de la representación base de toda organización política se resuelva en un ambiente de sinceridad, que el pueblo tenga confianza en sus administradores, que en la administración municipal se respire un ambiente de moralidad y se viva con un crédito por todos otorgado, que la cultura guíe á empleados y representantes, que unos y otros den á su cargo tal prestigio que el solo hecho de desempeñarlo suponga un verdadero honor así estimado por el pueblo, que en éste exista un gran interés por los asuntos locales y que se viva en medio de una publicidad tal, que no haya secreto alguno, favoreciendo así no solo la fiscalización fácil y pronta, sino el estudio de los resultados como enseñanza provechosa para cuantos quieran imitar la empresa que acometa un municipio ». (1).

Educación Primaria. — Objetivo formal, tarea incesante, preocupación diaria debe ser para un gobierno bien inclinado, facilitar la educación del ciudadano desde que

(1) Gazcon - Municipalización de los servicios públicos.

es un postulado: « *el que la civilización de un país no se mide por la altura de sus hombres más eminentes, sino por el nivel de sus clases inferiores.* »

« Para asegurarse la victoria en los campos de la política, de las costumbres, de la inteligencia, de la producción ó sea de la cultura, de la riqueza y, en suma, del engrandecimiento nacional, solo necesitan los estados modernos, según Michelet: *primero educación, segundo educación y tercero educación.* » (1).

Pero, para que la educación sea completa debe ser física, intelectual y moral: ha de hacer del hombre un ser sano y robusto; ha de iluminar su cerebro, ha de formar su carácter y humanizar su conciencia. (2).

Por una educación aprovechada el hombre desarrolla su fuerza muscular, corrige sus pasiones, se despoja de errores y necias ideas que preparan su espíritu para explorar incógnitas cristalizadas de siglos que abrumaban con su peso su inteligencia y su alma.

Imponer la educación y la instrucción primaria, atraer el niño á la escuela, fortalecer su cuerpo, suavizar sus sentimientos, formar en él ideas elementales, metodizar sus conocimientos, infundirle nociones prácticas, es armarlo para la vida, colocarlo en condiciones de mejorar; es hacerle útil para la sociedad y trabajar para la sociedad es, trabajar para la patria.

La superioridad de los pueblos en la actualidad depende de la competencia individual. De esta competencia brota la idea fecunda, la idea salvadora, el invento, el descubrimiento, la chispa de luz que, escapando de la abstracción cerebral, toma formas positivas y se hace máquina, palanca, resorte de prosperidad y de riqueza.

« No podría negarse que la educación de los niños debe constituir una de las principales preocupaciones

(1) Véase obra titulada El problema político al inaugurarse el siglo XX, por José Cascales y Muñoz. Pág. 121.

(2) El problema político al inaugurarse el siglo XX. José Cascales y Muñoz. Pág. 121.





del legislador. Donde quiera, que la educación ha sido menospreciada, el Estado ha sufrido consecuencias funestas. (1)

« La educación tiene por objeto secundar al niño en su desenvolvimiento natural, sostenerle en sus intermitencias, dirigirle en medio de los peligros que lo rodean, interpretarle en caso de necesidad las enseñanzas que la naturaleza y el mundo le proporcionan cuando menos lo espera; pues el hombre no sabría sino muy poco, si estuviese reducido á saber sino por su propia experiencia. » (2)

Y bien, no hay peor enemigo para una nación que el de la ignorancia de sus súbditos. Un pueblo sin educación es un pueblo sin poder, sin voluntad y, de consiguiente, sin energías para combatir con sus enemigos interiores y exteriores.

Las industrias prosperan, la producción aumenta y hay adelanto social solo en aquellos pueblos en que se deja al niño un sitio reservado en la escuela que es como en otra ocasión dijimos, centro de afección, manantial de luz, templo de verdad.

¡Inglaterra y Norte-América son de ello testimonio elocuente.!

El niño es el material con que las sociedades se construyen y de la educación que se le dé depende el porvenir de la nación.

Una educación incompleta puede ser hasta perniciosa para un país. Alberdi, refiriéndose en 1858 á la que se había dado á nuestro país con anterioridad á la época en que él escribiera, haciendo notar los defectos de que ella había adolecido, decía: «¿De qué sirvió al hombre del pueblo saber leer? De motivo para verse sumergido como instrumento en la gestión de la vida política que no conocía, para instruirse en el veneno de la prensa

(1) Pedagogía. histórica por Pablo Rousselot. Introducción. Pág. 14.

(2) Madame Pape Carpentier citada por Pablo Rousselot. Obra mencionada. Pág. 26.

electoral, que contamina y destruye, en vez de ilustrar; para leer insultos, sofismas, injurias y proclamas de incendio, lo único que pica y estimula su curiosidad inculta y grosera.»

Y es porque, como él observaba: «La instrucción para ser fecunda, ha de contraerse á ciencias y artes de aplicación, á cosas prácticas, á lenguas vivas, á conocimientos de utilidad material é inmediata.»

Esta crítica dolorosa al través de largos años, uno de nuestros estadistas, el Dr. Estanislao S. Zeballos, la ahonda diciéndonos, después de sentar como premisa que un plan de instrucción primaria, no es un documento social de funciones independientes; que falta á la República unidad de ideales y de medios para formar el hombre desde *el primer grado hasta la vida real*, pasando ó no por la segunda enseñanza y la Universidad. (1).

Los reproches que se han hecho y se hacen á nuestra enseñanza no son infundados.

Ella es calamitosa y no sólo comprende la educación primaria sino todas las demás. En lugar de reducir el número de asignaturas y dar á los estudios más intensidad, como la pedagogía científica lo aconseja, en nuestro país se carga al escolar con el aprendizaje de un sin número de materias de tal modo que, cuando abandona definitivamente las aulas, de todo sabe un poco, más en realidad nada domina, tanto que sus conocimientos de erudición le resultan inaplicables é inútiles.

En aritmética adquiere algunas definiciones que las grava confusamente en su memoria á fuerza de repetirlas como un loro, pero que gracias si le permiten poder sumar, restar, multiplicar y dividir.

La física la aprende sin aparatos, las clasificaciones botánicas sin haber visto un vegetal, la química sin laboratorio y, en los idiomas, apenas si logra magullar

(1) Revista de Derecho Historia y Letras. Año IV. Tomo XI.



las conjugaciones de las lenguas extranjeras después de dos ó tres años de dedicación.

El atraso y la ignorancia de los hombres que gobiernan nuestras provincias, salvo Buenos Aires, es tan grande que creen que fundar escuelas, es hacer edificios; esto es cuando no se despreocupan á punto de no pagar á los maestros sus haberes meses y meses.

Es increíble que en un estado tan rico como el nuestro, no tengan las escuelas, aunque fuera en forma embrionaria, laboratorios, colecciones, modelos ni museos y, no digo en las escuelas; pero, es más, ni los tienen algunas ciudades en que su ausencia es inescusable, así nos encontramos con que la única biblioteca popular que existe en la Ciudad de Rosario, está asilada en el edificio de un mercado público, viviendo con subvenciones miserables. (1).

Ojalá que los nobles afanes educativos de Belgrano, Rivadavia y Sarmiento tengan en adelante maestros é ideas que difundir conforme á un plan de instrucción primaria en el que se dicten los principios más rudimentales del idioma nacional, historia patria y general, geografía, química, física, historia natural, aritmética, geometría, instrucción cívica, etc., como se hace en las naciones más civilizadas, según lo observan los que se han ocupado de esta materia.

Artículo 6.º El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, ó repeler invasiones exteriores, y á requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas ó restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición.

El goce tranquilo de las instituciones de provincia ha sido garantido por la Constitución Nacional al estipu-

(1) Téngase presente que es la segunda ciudad de la República por su población y su riqueza,



larse que el gobierno federal estaría autorizado para entrometerse en la vida de los estados, sea por propia iniciativa ó á solicitud de sus autoridades, en los casos y para los fines previstos en el artículo sexto.

Por ese poder de intervenir las provincias deberían haber tenido asegurada en todo tiempo la pureza de sus instituciones; pero como esa facultad se la ha desnaturalizado tomándola como espediente cómodo para arraigar gobiernos incondicionales ó para desembarazarse de aquellos pocos flexibles á los mandatos del gobierno de la nación, esa pureza no sólo no ha estado resguardada sino que ha sido con frecuencia ajada por gobiernos absolutistas. (1).

Esta falta de escrúpulo político, síntoma de una época de transición de escasa cultura y sin aspiraciones al ideal, ha oscurecido maliciosamente la inteligencia del artículo sexto forzándole en su sana interpretación.

Ni el artículo sexto es un monumento de dificultades ni entre él y el artículo quinto hay las contradicciones que se han creído encontrar, estando más bien tan ligados que el estudio del uno es brote de luz para el del otro.

En el artículo quinto hay un orden para las provincias de darse una constitución, pero bajo una forma determinada.

Debe ser representativa republicana de acuerdo con los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; debe asegurar una administración de justicia, tener un régimen municipal y atender á la educación primaria.

Cumplidas todas estas condiciones, el Gobierno Federal cumple la promesa de proteger sus instituciones interviniendo.

(1) La pérdida de la autonomía de los estados, debe atribuirse en gran parte, á la poca delicadeza de algunos gobernadores que, en su corrupción, han preferido ser siervos de sus presidentes con tal de que se les tolerara ser tiranos de sus pueblos.



En otros términos: Las provincias cumplen organizándose políticamente conforme al artículo quinto y entonces el gobierno cumple, para que su promesa de amparo no resulte mentida, valiéndose del derecho de intromisión que le da el artículo sexto.

Si la forma institucional de gobierno se *varía*, el gobierno federal, usando de ese derecho, va á restablecerla ejerciendo su protectorado; si los representantes del pueblo, abusando de sus poderes, la *traicionan* violentando su constitución, el gobierno federal va hacer respetar esa constitución deponiendo ó reorganizando las autoridades infidentes; si el pueblo ó un partido político se insubordina *impidiendo* el ejercicio de la legalidad, el gobierno federal va á someterlo á sus dictados; si un estado perteneciente á la comunión nacional ó un estado extranjero pretende por invasión *atentar* contra la soberanía ó independencia de alguno de los estados federados, el gobierno federal va á sostener esa soberanía é independencia.

El artículo sexto no es pues ángel custodio de la voluntad antojadiza de pueblos ó gobiernos, es una garantía del derecho dentro de las prescripciones constitucionales y una garantía de la integridad territorial y política de los estados.

La alteración que se hizo á su texto en 1860 no modificó sus propósitos aunque variara su redacción.

En su forma primitiva este artículo estaba concebido así: «El Gobierno Federal interviene, con requisición de las legislaturas ó gobernadores provinciales, ó sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al sólo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición, ó de atender á la seguridad nacional, amenazada por un ataque ó peligro exterior».

La forma en que este precepto constitucional estaba redactado no distinguía, según los convencionales de 1860, lo que había en él de protector y de represión.



vo, caracteres que debían resultar según que la intervención se ejerciera *á requisición*, como deber que el gobierno federal tenía de garantizar á cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones, ó *sin requisición*, como facultad que tenía este mismo gobierno para intervenir por derecho propio.

Esta falta de claridad de derechos y obligaciones se reputaba peligrosa por el abuso que podía engendrar su confusión, que ponía en peligro las libertades provinciales y hasta la estabilidad del poder central. (1).

Se trató entonces de corregir su forma defectuosa, y se le redactó de un modo más lato — *distinguiéndose genéricamente* en qué casos debía ejercerse *el derecho de intervención*, y en cuáles *estaba obligado el gobierno federal á intervenir á requisición de las autoridades de provincia*. (2).

Con este motivo el artículo quedó en la forma que actualmente tiene, pero sin variación de propósitos y de fines.

La enmienda, exponiendo esas diferencias, obligaba á que toda intervención *fuese motivada* é impedía todo procedimiento oficioso, á no ser una manifestación exterior de hechos que lo autorizara como deber de salvaguardia de las instituciones.

El Gobierno Federal no puede, en consecuencia, intervenir en las provincias fundado en que esa facultad le pertenece *por derecho propio*, ni aun bajo el pretexto de estar subvertida la forma republicana, toda vez, que se le exige, *requisición de sus autoridades* ó *petición de parte de los ciudadanos* ó *de los partidos políticos*, en uso de su derecho, y por causas graves que no se hallen originariamente al amparo del poder judicial de la nación: de esos requisitos, solo podrá prescindirse produciéndose invasión exterior ó movimiento armado, por

(1) Convención de 1860. Informe de la Comisión examinadora Cap. 4º. Pág. 81

(2) Informe de la Comisión examinadora. Pág. 81. Cap. 4º.



ser casos que comprometen la paz pública y el interés general de la nación.

El Gobierno Federal, pues, salvo esas excepciones, cuando interviene, tanto por derecho propio como á requisición, está obligado á manifestar *por qué interviene y con qué fin*.

Los convencionales de 1860 no pensaron, y entiéndase bien, en ningún momento dejar de garantizar nada de lo que garantiza el artículo primitivo sancionado en 1853 y que se encontró completamente *defectuoso en su forma de redacción*.

Ellos lo único que hicieron fué evitar que, so pretexto de que el artículo decía *con requisición ó sin ella*, el Gobierno Federal pudiera servirse de esta disyuntiva para turbar la paz de las provincias á su voluntad.

Por esto toda intervención debe responder para su legitimidad á estas preguntas:

¿Quién la pide? y si nadie la pide, ¿por qué hechos se decreta ó se resuelve?

El informe de la Comisión redactora es tan preciso que no cabe ninguna otra interpretación maliciosa, —porque por su misma claridad, inhabilita toda tentativa de interpretación de ese género

El examen parcial de esta disposición ofrece, sin embargo, algunas dificultades aparentes que vamos á analizar.

El General Mitre, estudiando su origen, quiso darle una filiación histórica que no debe tenerse en cuenta.

El ha dicho que ese artículo estaba escrito en nuestro Código con la sangre y las lágrimas de una provincia desgraciada.

Y así se expresaba diciendo: «Detrás de esa garantía hay un drama.»

«Detras de esa sanción legal hay un espectro.»

«El drama es la sangrienta catástrofe del Pocito.»



«El espectro histórico es el sangriento cadáver del Doctor Aberastain.» (1).

Esta interpretación no es exacta. El General Mitre fué públicamente acusado de haber combinado esa intervención entre él y el Presidente Derqui con violación flagrante de los principios constitucionales.

Aquella carnicería y aquel asesinato lo disculpaba el doctor Vélez Sarsfield diciendo, que ni uno ni otro supusieron que, al enviar la intervención, se equivocaran en la elección de la persona y, que en vez de mandar un hombre honrado y digno, mandaran á un asesino como interventor. (2).

La reforma de este artículo no respondía á ese hecho, como decía el doctor Vélez, sino al respeto de las soberanías provinciales, que peligraban con las intervenciones oficiosas y sin petición *de nadie* aunque la tranquilidad reinara en las provincias.

No debemos jamás olvidar esto, por ser el principio fundamental de toda interpretación.

«El Gobierno Federal interviene» dice la Constitución Argentina, pero ¿qué se entiende por Gobierno Federal? ¿Quién es ese poder interventor? ¿Qué ramas lo componen? ¿Son acaso los tres altos poderes públicos Ejecutivo, Legislativo y Judicial? y si lo son ¿á cuál de ellos le corresponde la iniciativa y dirección en las intervenciones? ¿Es á los tres conjunta y simultáneamente ó es á alguno de ellos por separado?

La Comisión examinadora de la Convención de Buenos Aires, redactando este artículo se limitó, como hemos dicho, á distinguir genéricamente en qué casos debe ejercerse el derecho de intervención y en cuáles está

(1) Pág. 226. Intervención á San Juan. Cámara de Senadores. Sesión del 26 de junio de 1868.

(2) Pág. 227. Intervención á San Juan. Cámara de Senadores. Sesión del 26 de junio de 1869.



obligado el gobierno general á intervenir, á requisición de las provincias; (1) pero, aunque la Constitución de 1853 y la de 1860 no hayan sido del todo expresivas, las dificultades no son tan serias como pudiera creerse.

El Gobierno Federal, como poder interventor, lo constituyen el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sólo que cada uno de ellos interviene en diferente forma.

La facultad para intervenir dada por la Constitución al gobierno federal, no es privativa de ninguno de los poderes aisladamente.

El Poder Ejecutivo, por derecho propio, lo ejerce, con entera independencia, estando el Congreso en receso y, por delegación, estando este en ejercicio, porque entonces el Poder Ejecutivo legalmente está subordinado á la voluntad del Poder Legislativo.

En el primer caso el Ejecutivo puede obrar según su sano criterio, quedando expuesto á juicio político si hubiera procedido arbitrariamente.

En el segundo debe dar cuenta de su cometido como simple mandatario.

Esto, en otros términos significa, que posteriormente el Ejecutivo no puede ser desautorizado por actos consumados durante el receso de las Cámaras, sino siendo sometido á juicio, como funcionario culpable de violación flagrante de la Constitución y las leyes ú otro delito ó crimen acusable, mientras que en el segundo caso, sin este requisito, puede ser desautorizado.

Así podemos decir: que la justicia nacional interviene, siempre que en el orden provincial esté desconocida una *libertad*, un *derecho*, ó una *garantía* acordada por la Constitución y que sea invocada por quien con ella pretenda favorecerse: que cada una de las Cámaras interviene, cuando juzga de la *elección* de sus miembros respectivos, juzgando por *el hecho* sobre la constitucio-

(1) Informe de la Comisión Examinadora. Pág. 81. Cap. 4.



nalidad del orden provincial; (1) cuando proteje la *inmutabilidad territorial* de los estados y defiende la forma republicana de gobierno; que el poder Ejecutivo interviene cuando la paz, la seguridad pública ó el orden interno reclaman el empleo de los recursos ordinarios de su Departamento.

Es pues indudable que el artículo sexto de la Constitución cuando dice: «El Gobierno Federal interviene en el territorio de las Provincias etc.,» habla de los tres poderes públicos (2), y que si primariamente todos reconocen que al Congreso se le ha concedido la facultad de intervenir, también concurre al ejercicio de esa potestad el poder Ejecutivo, además de su carácter de poder colegisiador. 1.º — «Como Jefe Supremo de la Nación, encargado de hacer cumplir la Constitución y las leyes. 2.º — Como comandante en jefe del ejército y armada. 3.º — En uso de sus poderes incidentales para declarar el estado de sitio, en caso de ataque exterior, con acuerdo del Senado» (3) y, *en todos los demás que corresponden al Congreso estando este en receso.* (4).

En tal concepto, jamás se ha entendido que el poder de intervención era una facultad privativa y excluyente de uno de los departamentos del gobierno y, en ese sentido la práctica consentida entre nosotros, ha sido la de dejar proceder discrecionalmente al Poder Ejecutivo durante el receso del Congreso, y la de concurrir ambos poderes, el uno dictando la ley y el otro dándole ejecución, cuando la intervención se ha requerido en el período de sesiones. En cuanto al poder Judicial la



misma Constitución ha determinado los casos y la forma en que jurídicamente interviene en las provincias.

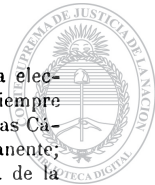
La facultad para intervenir el Poder Ejecutivo durante el **receso** del Congreso declarando subvertida la forma republicana de gobierno ha sido discutida, como ya lo hemos observado anteriormente, pero es indudable que esa facultad él la posee, desde que, los Convencionales de 1860 reconocieron al Jefe del Poder Ejecutivo *igual representación* de la soberanía popular que, las que las Cámaras investían. (1).

Cuando enmendándose la Constitución de 1853 se propuso establecer una comisión permanente para que, acompañando al Poder Ejecutivo durante el receso del Congreso, contuviera las demasías posibles de aquel, se dijo, justificando su rechazo.

«Que las Comisiones permanentes eran una policía-preventiva de los delitos contra la Constitución, confiada á un juez tan capaz de los mismos delitos como el reo presunto, pues que sería imposible determinar la razón por qué seis ciudadanos Senadores y Diputados tendrían más celo por la conservación de las instituciones que otros seis ciudadanos llamados Presidente y Ministros.» por lo que, «dejar al Presidente la responsabilidad de sus actos, y la facultad del bien y del mal inherente al hombre, no era más que seguir el plan de todo nuestro sistema social y la base de nuestras leyes, que castigan el delito cometido: sin impedir la libertad de cometerlos.»

Que á ese objeto respondía la facultad de acusar y juzgar al Presidente y Ministros por mal desempeño de sus funciones; juicio que no podía tener lugar desde que las infracciones hubiesen ocurrido en presencia de una Comisión permanente, que no hubiese protestado contra ellos ó lo que todavía es peor y más frecuente, habiéndoles prestado su aprobación y convenio en razón de que

(1) El redactor de la Comisión examinadora. Pág. 38. Véase Comisión Permanente.



siendo el Presidente y Cámaras emanados de la elección por mayoría, esa mayoría representaba siempre partidos políticos, tanto en el Ejecutivo como en las Cámaras, que nombra por mayoría la Comisión permanente; y en consecuencia: « Que una de dos, ó la mayoría de la Cámara era del partido del Presidente, y por tanto la Comisión permanente, y entonces en lugar de un freno era un auxiliar, ó la mayoría era del partido opuesto, y entonces no había que contar con su imparcialidad y discrección para hallar abusiva la conducta del ejecutivo del partido opuesto », siendo esto tan cierto, « que la experiencia en Montevideo, Buenos Aires y Chile habían demostrado la inutilidad y peligro de las Comisiones, cohonestando los actos más arbitrarios unas veces, ó creando dificultades otras á la marcha del gobierno, según el espíritu que animaba á sus miembros. »

« Que para establecer, pues, las comisiones permanentes, como medida preventiva, era preciso suprimir el juicio político como castigo; juicio que envolvería siempre por omisión ó complicidad á la comisión Permanente misma »; fuera de que, había que tener en vista « que la concurrencia del Senado á la nominación de los altos funcionarios era una *traba* impuesta al Ejecutivo, y que reducirla á una Comisión Permanente, *era destruir ó achicar á sus proporciones la traba, sin consultar ventaja alguna*, pues los nombramientos en comisión acudían á la necesidad del momento. » (1).

Puede haber prueba más evidente de que ha quedado confiada durante el receso la guarda de la Constitución al Poder Ejecutivo?

Los que han querido nivelar en absoluto nuestro artículo al de la Constitución Norte Americana, olvidaban que las atribuciones del Poder Ejecutivo en la Argentina son mucho más amplias que las del Ejecutivo en Norte América y que el Poder Legislativo de los Estados

(1) El redactor de la Comisión examinadora. Convención de Buenos Aires año de 1860, pág. 38 y siguientes.



Unidos, para salvar la integridad de la Nación, que quiso fraccionarse en varios Estados completamente independientes, se arrogó facultades extraordinarias, cuya constitucionalidad ha sido discutida y que nunca el Congreso Argentino osó pretender.

Sin embargo, este, pasando por toda consideración de carácter constitucional é histórico, ha tratado de preponderar, aduciendo la concesión de poderes implícitos, para revestirse de una autoridad omnipotente, sirviéndose del artículo 67, inciso 28, que dice: que es atribución del Congreso «hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina.»

De este artículo análogo de su Constitución fué del que se sirvió la legislatura de Norte América, cuando resuelta á estirpar para siempre toda tendencia rebelde y separatista, dictó durante la guerra de secesión aquellas terribles leyes de intervención que asustaron al Presidente Andrés Johnson, á tal punto que las vetó.

La perspicacia del Congreso Argentino parece no haber descubierto que esas leyes, aunque entraran en ejercicio por insistencia de la Legislatura, eran de momento crítico y leyes arbitrarias y, por consiguiente, aunque produjeran grandes bienes á la Unión, no eran leyes propias de épocas normales.

El Congreso Argentino tiene, es verdad, derecho para reglamentar, pero no para ser destemplado como ha intentado serlo.

Ese deseo de absorcionismo comienza á manifestarse abiertamente entre nosotros en 1869. En esa fecha dictose por el Poder legislativo una ley, por la cual se reglamentaba, si no de una manera completa, por lo menos en gran parte, el ejercicio del derecho de intervención, y otra, autorizando al Poder Ejecutivo para

hacer los gastos necesarios y movilizar las milicias al objeto de hacer cumplir las leyes del Congreso, sofocar la guerra civil y repeler invasiones exteriores; pero el General Sarmiento las vetó, porque, á su juicio, restringían las facultades que le estaban concedidas por la Constitución, limitaban la amplitud necesaria para que el Gobierno Federal pudiera proceder con eficacia y oportunidad en todos los casos de defensa nacional y de las Provincias, siendo, por esas causas, una amenaza para la paz interior. (1).

¿Era verdad que por ellas quedaba maniatado el Poder Ejecutivo? Tenían las Cámaras poder para dictar esa ley reglamentaria, por la que se establecía, como facultad exclusiva de ese cuerpo autorizar «toda intervención en el territorio de las Provincias»? No quedaba el Poder Ejecutivo suficientemente armado con las prerrogativas que se le dejaban de decretarla y de realizarla, durante el receso del Congreso, á requisición de sus autoridades constituídas, para sostenerlas y restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por sedición ó invasión de otro Estado de la comunión política? (2).

Por aquel proyecto el Congreso, so pretexto de dar una ley reglamentaria, quiso arrancar del Poder Ejecutivo la prerrogativa de juzgar y ejercer por derecho propio intervenciones en las Provincias, de modo que tan solo pudiera el resolver sobre la situación institucional de los Estados.

Quiso, como muy bien se le observó, reservarse indirectamente, el derecho de poder decir: «Reconozco este gobierno; desconozco á este otro; reconozco esta, Legislatura, si me parece bien, ó no la reconozco, sino me gusta, repelo esta invasión, si me place, sino, nó»; (3) porque, hay que fijarse en que una cosa es *reglamentar los Poderes confiados al Gobierno de la*

(1) Véase Cámara de Senadores. Año 1869. Sesión del 24 de agosto.

(2) Véase Cámara de Senadores. Año 1869. Sesión del 24 de agosto.

(3) Piñeiro. Sesión del 21 de agosto de 1869. Cámara de Senadores. Pág. 616.





Nación y otra es querer restringir, con respecto á otro poder concurrente, los casos de intervención establecidos por la Constitución.

El Congreso podrá reglamentar los poderes conferidos al Gobierno de la Nación, de acuerdo con la atribución que le confiere el artículo 67 de la Constitución, pero no puede restringir ni ensanchar la capacidad constitucional del Poder Ejecutivo. Esa concesión al Congreso se considera, como sucede en los Estados Unidos, como meramente auxiliar y habilita á ese cuerpo para ayudar al Presidente á llevar á cabo sus funciones ejecutivas creando oportunidades para poner en juego esas funciones. (1)

Durante el receso del Congreso, ni la Nación ni sus instituciones pueden quedar desamparadas y sería absurdo someter al Ejecutivo á los requisitos de una ley estrecha cuando los acontecimientos pueden exigir medidas de carácter inmediato.

Las facultades del Ejecutivo podrán ser, en el concepto de algunos, demasiado amplias; pero esto no puede entrar á discutirse: la Constitución se las ha otorgado y deben respetársele.

Conocidas las aptitudes de cada uno de los tres poderes, veamos cómo y cuándo el gobierno federal interviene.

El gobierno federal interviene por derecho propio y á requisición de las autoridades provinciales.

Por derecho propio en caso de conmoción interior, invasión exterior ó cuando se haya alterada la forma republicana de gobierno.

Esto puede suceder, por la usurpación que se haga por uno de los poderes, de las atribuciones conferidas por la Constitución provincial á cualesquiera de los otros poderes locales. «Si el Poder Ejecutivo

(1) Pomeroy. Citado por el Ministro de Relaciones Exteriores. Intervención á San Juan. Pág. 235. Sesión del 26 de junio de 1869.



invade la esfera del legislativo, en los casos en que la ley no lo autoriza, como poder legislador, la intervención será necesaria; y lo será también en el caso contrario, cuando las legislaturas provinciales quieran inmiscuirse en las atribuciones del poder ejecutivo; será también indispensable la intervención nacional cuando el poder legislativo ó ejecutivo coarten de cualquier manera el poder judicial, impidiendo su libre ejercicio, ó vice versa, cuando este invade la esfera de los otros poderes; será indispensable la intervención, cuando los colegios electorales de provincia vean menoscabada su autoridad, ó cuando quieran tomarse otras atribuciones que las que les confieren las leyes; cuando un gobierno local haga resistencia armada á la autoridad nacional de la que es agente natural.»

A esta enumeración prolija, hecha por el Dr. Rodríguez Saráchaga, agregaremos nosotros un caso más; el más común y fundamental en la República, el cual, como ninguno está comprendido, dentro de nuestro precepto constitucional, y dentro de las ideas que lo inspiraron; cuando el ejercicio del voto popular sea suprimido por las autoridades provinciales, por coacción hecha á los partidos políticos militantes, con el propósito de perpetuarse en el poder, arrancando así, al pueblo, el derecho que tiene á ejercer su soberanía.

El pueblo manifiesta su voluntad por el sufragio y nuestra Constitución ha tenido muy en vista que ni los partidos ni los individuos pudieran atropellar las formas republicanas (1) por lo cual ella impuso la obligación de garantizar á cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones

He ahí el motivo por qué el ejercicio de derecho de intervención aparece en la práctica sustancialmente modificado en nuestro país á diferencia de los Estados Unidos

(1) El Redactor de la Comisión examinadora. Pág. 3.



En la República Argentina fué objetivo principal la defensa de la forma republicana por el peligro que para ella representaba la tiranía de los caudillos, mientras que en Norte América, nunca constituyó una preocupación el temor al despotismo. El peligro temido en los Estados Unidos fue el establecimiento del régimen monárquico y la disgregación de los Estados que querían continuar viviendo con la independencia de que gozaran antes de la Revolución.

Ellos nacieron á la vida independiente con una escuela política heredada, descentralizadora y democrática, á diferencia de la nuestra que fué desde el coloniaje unificadora y despótica.

El respeto al sufragio, base de todo sistema republicano no necesitaba, pues, de las garantías que necesitaba entre nosotros y por eso los organizadores de esos estados no se precavieron especialmente contra su subversión. Aquí se había formado por la acción del caudillaje una casta de hombres que, sin ser de gobierno, lo ejercían; y concluir con ellos así como con sus prácticas viciosas, fué toda la preocupación de nuestros constituyentes.

De tan loables propósitos, dimana, el derecho que los ciudadanos tienen para pedir la intervención del Gobierno Federal cuando las autoridades provinciales les impiden ejercitar su potestad electoral.

La pasión ha negado este derecho que la Constitución Nacional consagra, pero no tiene razón en que fundarse.

Ateniéndonos á nuestros antecedentes ¿ puede decirse que el Gobierno federal carece de facultad para intervenir en las cuestiones locales ?

¿ Está ese gobierno obligado á tolerar toda subversión á ese sistema republicano que los constituyentes quisieron garantizar ?

¿ Debe él esperar á que la sangre corra para acudir en defensa del pueblo ?



No hacemos juego ingenioso de suposiciones.

El caso ha ocurrido y, á pesar de ello, las autoridades nacionales han permanecido impasibles, dejando que los ciudadanos fueran asesinados y perseguidos por los Gobiernos de Provincia.

Siendo Presidente el General Roca, el Sr. Bernardo Iturraspe, Gobernador de Santa Fé, quiso llevar en esa provincia á la gobernación y como su sucesor, á su sobrino el Dr. Rodolfo Freyre.

El pueblo en masa se levantó indignado y los partidos políticos se unieron formando un solo bloc para resistir á semejante abuso.

Pero el Gobernador Iturraspe, empeñado en perpetuarse en el poder con su pariente, buscó intimidar al pueblo usando de medios violentos.

Cansados los ciudadanos de sus persecuciones, elevaron al Congreso una solicitud de intervención que fué entregada al Presidente por el Dr. Federico B. Valdés, el que pronunció en ese acto un discurso alusivo, en el que haciendo una exposición de agravios, dijo: « Un partido poderoso, rehuye el terreno de violencia á que lo provocan los actos inauditos de un gobierno arbitrario; levanta los cadáveres de sus correligionarios, y en actitud sublime, casi absurda en la tradición de aquel pueblo heróico, se arma del símbolo de la ley y marcha en procesión cívica, en demanda de garantías constitucionales. Qué detiene el brazo de esos ciudadanos y los desvía de las luchas sangrientas?

« El anhelo á la paz á cuya sombra los pueblos industriosos realizan sus más hermosas conquistas; la paz, que fecunda el trabajo, y recoge sus frutos de salud y de concordia; la paz, que como sangrienta ironía empieza á ser la divisa de los pueblos contra los gobiernos, el dogma que aclaman las muchedumbres frente á la bandera de la rebelión, izada en lo más alto de los capitolios como emblema siniestro de guerra. »



«Allá, en ese pedazo de suelo privilegiado, donde prendió el árbol más robusto de nuestras instituciones, se levanta un régimen, al que la historia no ha dado todavía su nombre, ni la ciencia política su nomenclatura.»

«Diríase que es una mezcla informe de despotismo y caudillaje, enjendro de tiranía insolente y de desbordante sensualismo.» (1).

Había, como se ve, sangre vertida de por medio y los cargos que se hacían eran gravísimos, pues no solo se le acusaba al Gobernador Iturraspe por su política absorbente, sino que se afirmaba que, despojado de pasiones nobles, destilando odios implacables, huérfano de opinión, descendía á los bajos fondos sociales, para reclutar allí sus elementos y lanzarlos contra la sociedad, como lava hiriente de sus enconadas pasiones.

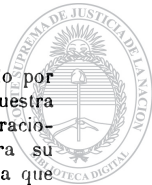
Encuadrada bajo la faz constitucional esta solicitud merece ser estudiada, aunque ella no hiciera camino ante las autoridades de la nación. Dejando, pues, á un lado la apreciación de esos hechos, por la participación que nos corresponde, como opositor que fuimos de ese gobierno, veamos honradamente á la luz de los principios de la ciencia política, si cabe ejercitar el derecho de intervención respondiendo á solicitudes semejantes ó, si por el contrario, este ejercicio afectaría en su autonomía á los Estados.

Para dilucidar con certeza esta cuestión, es necesario saber ante todo, si el derecho de petición, que la Constitución otorga á sus ciudadanos, puede extenderse á la reparación de agravios políticos.

Constitucionalmente hablando, el derecho de petición «es un término genérico» (2) y el «Congreso no puede tocar el derecho que tiene el pueblo de reunirse pacíficamente y dirigir peticiones para obtener la reparación

(1) Discurso pronunciado ante el Presidente de la República, por el doctor Federico B. Valdes en el meeting del 27 de octubre de 1901.

(2) Cooley, Derecho Constitucional. Pág. 262.



de sus ofensas » (1) « porque aun cuando el pueblo por sí mismo no *delibera ni gobierna*, como lo dice nuestra Constitución, indudablemente influye en las deliberaciones gubernativas, cuando sin violencias muestra su fuerza real, por el número de adherentes á la idea que quiere hacer triunfar. »

« La seriedad del propósito y su practicabilidad legal, son condiciones de éxito seguro cuando llegan los ecos al Parlamento ó al Congreso claros y firmes, pero respetuosos y razonados. » (2)

Teniendo el pueblo ese derecho, desde luego es indudable que « Grande sería el adelanto que haríamos en la vida política, si en vez de sombrías conspiraciones, de sediciones á mano armada y revoluciones sangrientas, tendientes siempre á derrocar las autoridades constituidas, se acostumbraran los partidos á luchar con las armas lícitas de la asociación y de la petición, bastantes para producir movimientos de opinión pública, como en los Estados Unidos ó en Inglaterra, cuya fuerza legal es tanto mayor cuanto menor es su violencia material » (3)

Se dirá que esto es, como *el puritanismo perpetuista* —dijera, querer *vender* la autonomía de los Estados, estableciendo sobre ella un protectorado nacional.

Pero, por más que se diga, ese protectorado se organizó en 1853, cuando al legislar sobre juicio político, se sometió á los Gobernadores de Provincia á *juicio ante el Congreso*, porque no se tenía fé en el enjuiciamiento de ellos ante sus mismas legislaturas. Ese protectorado quedo pues establecido en la forma que lo indicaban los artículos 5.º, 6.º y 41 de aquella Constitución.

(1) Story. Comentarios sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos. 4ª Edición. Pág. 590. Tomo 2º.

(2) Nota de Calvo al Comentario de la Constitución de los Estados Unidos de Story. Pág. 601. Tomo 2º. 4.ª edición

(3) Nota de Calvo al Comentario de la Constitución de los Estados Unidos de Story. Pág. 601. Tomo 2º. 4.ª edición.



El Diputado Martínez dijo en esa oportunidad, y con sobrada razón, *que si el Congreso quería hacer desaparecer del suelo argentino esos bárbaros gobiernos irresponsables que habían talado la República en veintidós años de absolutismo y sancionar, como garantía del respeto á las leyes constitucionales y derechos del ciudadano, el severo juicio de los gobernantes criminales, y recibir por ello mil bendiciones de los pueblos, era preciso que este juicio no quedase reducido á palabras vanas y á un mero fantasma teórico que nunca se haya efectivo, como sería el enjuiciamiento de los Gobernadores de Provincia ante sus mismas Legislaturas, porque estas no habían sido ni podrían ser por largo tiempo (con cortas excepciones) sino cuerpos compuestos de hombres en su mayoría asalariados del Poder Ejecutivo, de otros muy especialmente afectados á la persona de él y casi en su totalidad influenciados por el gobernante é incapaces, por consiguiente, de un juicio recto, imparcial é independiente.* (1).

Que no se pensase con ellas poner freno á los abusos del poder, á los avances de esos caudillejos arbitrarios, creados en la escuela de la barbarie y despotismo, y garantizar así al ciudadano en el uso de sus sagrados derechos, pues esta sería una alucinación, y que no se haría de esta manera nada que respondiese a la confianza de los pueblos. Que el Tribunal que necesitaban debía ser fuerte, imparcial, libre de las influencias del Poder é independiente en sus resoluciones, por lo que, la que llenaría mejor estos grandes objetos y necesidades, era la Cámara de Senadores, instalada lejos de esos gobernantes mismos, á quienes la mayoría del Senado ni aun conocería quizá; que exentos de su odio y prevenciones como de su amistad é influencias é intérpretes de la voluntad y soberanía de los pueblos, formarían el Tribunal que llenase las importantes exigencias que el soberano Congreso debía

(1) La composición de las legislaturas que actualmente tenemos, en nada se distingue de las que el diputado Martínez describe.



tener en vista al sancionar el severo enjuiciamiento de los gobernantes criminales arbitrarios, y haría respetar los derechos y soberanía de los pueblos para que no quedasen abandonados como lo habían estado, á sufrir avances y vejaciones de sus mandatarios. Que proponía pues, que se incluyesen á los Gobernadores de Provincia entre los funcionarios que por el citado artículo debían ser juzgados por el Senado. (1).

El señor Gorostiaga, oponiéndose á esa proposición, contribuyó en aquella circunstancia á cimentar el propósito de los constituyentes porque, como él encontrara en esa inclusión «un ataque á la tolerancia é independencia de cada Provincia», se le respondió, por boca del diputado Zavallía, «que la obra de la Comisión, sin dejar de ser una Constitución verdaderamente federal, contenía artículos que daban al Gobierno de la Nación una saludable ingerencia en los negocios de las Provincias; que así estaban los artículos 5.º y 6.º que lo establecían.....

«Que cualquiera vería en estas atribuciones, la soberanía de la Confederación, descollando sobre la soberanía de los Estados, pero no para limitarlas, sino para ampararlas y asegurar su ejercicio.»....

«Que era explicación de ese protectorado, el sometimiento de los Gobernadores de Provincia al juicio político por el Congreso Nacional, que juzgaba al mismo Presidente y demás altos funcionarios de la Confederación.»...

«Que con esa medida se consultaba el orden público y la recta administración de Justicia; el orden, porque sacando del interior de las Provincias el juzgamiento de su primer magistrado, se les ahorra los sacudimientos consiguientes y se les *ahorraba la revolución* que á falta de un medio legal de deponer á un gobernador aborrecido, se hacía muchas veces por hombres de corazón.».....

(1) Congreso General Constituyente. Pág. 166. Sesión del 26 de abril de 1853.



« Que era verdad que la Constitución Norte Americana no contenía esa especie de centralización, pero que tampoco nuestros pueblos estaban á su altura en el orden social y que quién habia dicho que aquella célebre Carta era el límite insalvable del centralismo en las federaciones. Que el verdadero límite, que la verdadera medida era el límite de las Naciones y que él votaría por la adición propuesta, íntimamente convencido de que ella era uno de los mayores beneficios que se podía hacer á nuestros pueblos.» (1).

Al desaparecer en 1860 esa forma de enjuiciamiento ¿desapareció con ella ese protectorado? ; no!

El quedó subsistente por los artículos 5.º y 6.º sin que ninguna autoridad constitucional, lo haya discutido, porque todas han reducido sus conflictos *alrededor de la forma de ejercerlo y de la autoridad á quien corresponde el decretarlo.*

Los convencionales de 1860, al reformar el artículo 41, quitaron al Senado ese carácter de Juez de los Gobernadores, para impedir que el Ejecutivo federal pudiera aprehender y denunciar reos que la Cámara no hubiese señalado, ni pedido que se aprisionaran, evitando así que un Ejecutivo fuera preso y sumariado por otro funcionario igualmente Ejecutivo, lo que habría originado abusos tan grandes, como el que se habia producido manteniéndose á un Gobernador dos años preso sin presentársele á la Cámara.

Limitar el abuso y no anular el protectorado fué la tendencia que manifestaron esos convencionales, tanto cuando variaron la redacción del artículo 41, como cuando modificaron la del artículo 6º.

De este modo, la facultad de intervenir perdió el derecho de adaptar formas caprichosas, presentándose sin los justificativos de una requisición de las autoridades provinciales, sin una petición por parte del pueblo, sin

(1) Sesión del 26 de abril de 1853, pág. 167. Congreso General Constituyente.



una conmoción interna ó un ataque externo que la autorizara.

Los Constituyentes de 1853 y de 1860 no han podido jamás querer que no hubiera, para los conflictos entre el pueblo y sus autoridades locales, un tribunal de paz, y menos afianzar á gobernadores que, como Iturraspe, hicieran *de su sobrino* un gobernador para que este á su vez, no pudiendo hacerse suceder directamente, hiciera de un *ignorado en política* un gobernador (1) y de su *cuñado* un *vice-gobernador*.

Si nuestra Constitución federal, formada á costa de tantos sacrificios y de tanto derramamiento de sangre, tolerara en su letra y en su espíritu estos gobiernos de enlace no merecería ni el honor de llevar grabadas en sus páginas el nombre de la Nación que dió libertad á medio continente.

Los gobernantes para librar al país de nuestras revoluciones periódicas y honrar nuestras instituciones, deben compenetrarse de «que también se labra la grandeza y los destinos de la Nación, cuando se llama á sus hijos á cultivar la heredad moral de las virtudes cívicas, á inspirar sus deberes democráticos en la honrosa tradición nacional, á restablecer el ejercicio efectivo de las instituciones políticas, y á colaborar sin óbices banderizos, en la obra grande de un gobierno impersonal, inspirado en los ideales de la patria fuerte, libre, próspera y feliz! (2).

Definidos los casos más comunes que pueden ser causa de intervención por derecho propio del Gobierno Federal, enunciaremos los que se ocasionan á requisición de las autoridades de provincia.

(1) Al ocuparnos del estudio del derecho al sufragio mencionaremos las causas de estas sorpresas.

(2) Nota—Es esta una declaración del actual presidente Dr. José Figueroa Alcorta y de cuyo cumplimiento la opinión pública está pendiente.



Estos casos se reducen á aquellos en que, habiendo sido dichas autoridades depuestas por *sedición* ó *invasión* de otra provincia solicitan del gobierno de la nación que las sostenga ó restablezca en el ejercicio de sus funciones.

Cuando la circunstancia ó accidente de la intervención requerida se atribuya á la sedición y esta por los antecedentes que se recojan resulte cierta, el Gobierno Federal intervendrá prestando su apoyo material y moral á las autoridades derrocadas.

Pero si la agitación así calificada no fuere sino explosión de un pueblo amargado que se levanta contra la opresión despótica y la ambición insensata, la autoridad nacional no hará un poder indestructible de las autoridades caídas, porque no es su obligación reponer ó apuntalar ciegamente buenos ó malos gobernantes.

Si las autoridades de provincia estuvieran libres de todo juicio y su reposición fuera inexcusable ¿qué objeto tendría ese protectorado legal establecido en el artículo quinto y en el sexto mismo de nuestra Constitución?

Semejante tesis, y que algunos sin embargo han aconsejado, es un desvarío.

El decoro de la nación, la majestad de la patria, la tranquilidad de los pueblos, la reprobación universal, todo se opone á que se desconozcan las libertades individuales y las libertades públicas.

¿Toda la constitución entera no tiende á garantirlas? ¿Cómo entonces ella podría haber asignado autoridad para que los pueblos fueran humillados y abatidos?

El Gobierno Federal, como poder interventor, es juez de derecho y no remache de cadena de pueblos oprimidos.

Aunque la Constitución Nacional ha desechado el que las provincias puedan declararse ni hacerse la guerra



y ha colocado esos actos en la categoría de acto de guerra civil, determinando, para que no se produzcan, el tribunal á que deben someter sus diferencias; (1) ha contribuido sin embargo á salvar los inconvenientes que se presentarían en una situación de esa especie, autorizando al Gobierno Federal á intervenir para reponer á las autoridades derribadas, haciendo cesar sus hostilidades que deben sofocarse conforme á la ley. (2).

Los funestos resabios de nuestras guerras intestinas han sido cortados de este modo en sus aventuras y sus infracciones, dando un nuevo grado de respetabilidad á la autonomía é independencia de los estados.

INTERVENTORES — SUS ATRIBUCIONES

Habiendo establecido la práctica constante el nombramiento de un interventor para cada caso de intervención, conviene estudiar cuáles son las atribuciones de que pueden ser investidos.

Las atribuciones de los interventores son comunmente amplias; ellos pueden, para llenar su cometido, suspender las autoridades, si hay motivo para ello, y aun llamar á nuevas elecciones de gobernador ó legisladores, cuando está subvertido ó alterado el régimen republicano.

El hecho de que haya sido llamado el gobierno federal á intervenir, como decía el doctor Eduardo Costa, lo autoriza para entender en todos los asuntos de orden interno, porque la intervención ó poder interventor no puede ser un organismo automático, no puede ser meramente un instrumento servil sin más misión que

(1) Dicho tribunal es la Corte Suprema de la Nación. Véase artículo 109 de la Constitución.

(2) Artículo citado.



castigar rebeldes ó sostener á la autoridad, cuando esta reclama su auxilio.

Desde las primeras intervenciones decretadas en nuestro país se ha dado esa extensión al poder interventor.

En 1853, después de sancionada la Constitución, el Gobierno Delegado Nacional nombró una Comisión para intervenir en las Provincias del Norte, en las que se había alterado el orden, con motivo de la guerra que se entablara entre ellas, y dicha Comisión fué amplia y plenamente autorizada para decidir y obrar, á nombre de aquel gobierno, hasta el completo restablecimiento de la paz. (1).

Con idéntico objeto, ó sea restablecer el orden en la Provincia de San Juan, el doctor Nicanor Molinas fué comisionado omnímodamente en 1857 para que tomara las medidas conducentes á ese fin, conforme á las leyes y á los medios que ellas acuerdan al Gobierno de la Nación.

En 1859, habiendo tenido lugar un desacuerdo entre los poderes constitucionales de la provincia de Mendoza, se comisionó al Brigadier General Pascual Echagüe para restablecer la legalidad y evitar las consecuencias que podían surgir de ese desacuerdo y dicho comisionado quedó investido de toda la autoridad legal que el gobierno podía ejercer constitucionalmente en la Provincia. (2).

«En las instrucciones dadas al interventor en San Juan, Don Juan Saá en 1860, se dijo: «Si los revolucionarios ó anarquistas estuvieran dominando en la provincia de San Juan, los someterá en la forma que lo estime más conveniente, haciendo la declaración del estado de sitio, asumiendo el mando de la provincia intervenida. (3).

Para no multiplicar nuestros ejemplos mencionaremos en compendio las instrucciones que se dieron al interventor en Corrientes, Dr. Puccio, el año próximo pasa-

(1) R. O. T. 3, Pág. 80.

(2) R. O. Pág. 187. Tomo 4.

(3) R. O. Pág. 366. Tomo 4.

do, en razón de estar la provincia intervenida por hallarse convulsionada. En ella se le ordenaba adoptar todas las disposiciones tendientes á pacificar la provincia á la brevedad posible y á cooperar con las autoridades de ella á hacer respetar la vida y propiedad de los habitantes; practicar un nuevo padrón electoral para la reorganización de la legislatura de la provincia intervenida; asumir el mando de la provincia en la ocasión que considerara oportuna para el desempeño de su misión: disponer, de acuerdo con las necesidades del caso, de las fuerzas de línea que estaban bajo las órdenes del General Rosendo Fraga; hacer uso oficial del Correo, nombrar empleados, etc. (1).

Los interventores nacionales no pueden sin embargo administrar ni obligar á las provincias en cuanto se refiera á su régimen interno. No pueden disponer de las rentas ó de los bienes pertenecientes al estado local, como no pueden hacer contratos ni crear impuestos que afecten el porvenir de aquel (2).

« A esos efectos, las provincias deben estar representadas por sus legítimos mandatarios, es decir, por aquellos funcionarios que dentro de las instituciones locales tienen el gobierno y la administración de estado y de la persona jurídica, que se llama provincia, y son responsables de todos sus actos, como tales gobernantes y administradores ante la misma provincia. » (3)

Porque el interventor, « es solo un representante directo del Presidente de la República, que obra en una función nacional, en representación de él, al efecto de cumplir una ley del congreso, sujetándose á las instrucciones que de aquel reciba. » (4).

(1) Discurso del Ministro del Interior. Cámara de Diputados. Diciembre 16 de 1907. Sesión extraordinaria.

(2) L. V. Varela. Estudio sobre la Constitución Fallo de la Suprema Corte Nacional. Tomo 54, pág. 556.

(3) Fallo de la S. C. de Justicia Nacional. Tomo 54. Pág. 556.

(4) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 54, pág. 556.



Su nombramiento no toma origen en disposición alguna provincial, sus actos no están sujetos ni á las responsabilidades ni á las acciones que las leyes locales establecen respecto de sus propios gobernantes, sino á las que el poder Nacional, en cuyo nombre funcionan les imponga. (1)

«Una provincia no puede, por tanto, ser demandada ante la Corte Suprema por actos realizados en ella por un interventor de la Nación, porque este no la representa ni ejerce poder alguno provincial». (2).

De lo expuesto tenemos que el poder ejecutivo puede intervenir directamente ó por comisiones, pudiendo recaer esa designación aun en sus propios ministros; (3) que ese comisionado puede asumir el mando de la provincia ó no asumirlo, si es que no fuere necesario; (4) que su intervención es más bien de índole política que administrativa; que de sus actos sólo responde ante la jurisdicción nacional, como representante del gobierno federal

Artículo 7º.— Los actos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fé en las demás y el Congreso puede por leyes generales determinar cual será la forma probatoria de estos actos y procedimientos, y los efectos legales que producirán.

Á medida que los pueblos se han puesto en contacto, saliendo del aislamiento en que vivían, han creado relaciones diversas que han universalizado la vida, ha-

(1) Fallo de la S. C. de J. N. Tomo 54 Pág. 556.

(2) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 55. Pág. 192 y Tomo 54. Pág. 556.

(3) Intervención Nacional en la Provincia de Santa Fé, año 1868. Registro Oficial. Tomo 5. Pág. 356. Decreto de enero 31.

(4) R. O. Tomo 5. Pág. 294. á Catamarca de 4 de octubre de 1866.

ciendo necesaria la adopción de principios que tiendan á regular estas relaciones.

El hombre, estrechándose, al ramificar su acción á lugares y sitios distintos, ya no aparece ligado en su persona, derechos é intereses á un centro único, sino que figura como sugeto de derecho, aun fuera de los límites de su país natal y del lugar inmediato de su residencia.

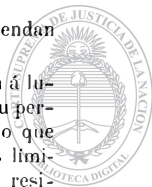
Este desarrollo progresivo de las sociedades en sus intereses morales y materiales, estableciendo una solidaridad entre las legislaciones, se esfuerza en asegurar á cada cual el goce de sus derechos civiles, no solo en su patria sino tambien en los países extranjeros.»

El derecho ó privilegio alegado en un Estado puede encontrarse así satisfecho, aunque haya de ejecutarse total ó parcialmente en otro por la autoridad extraterritorial que se da á las leyes y sentencias dictadas en los demás.

Las Naciones, ofreciendo y buscando ventajas de este modo, mantienen relaciones que dejan al derecho internacional privado un campo en que actuar, solucionando los conflictos que pueden sucitarse por el choque de sus legislaciones, que ceden á los principios del derecho científico, cuando motivos especiales no les han hecho abrazar principios ó doctrinas de política general que rechazan todo avenimiento.

A este respecto, Story hace notar que «se ha admitido en Inglaterra y en América, como regla general del derecho común, que los juicios extranjeros constituyen, prima facie, la prueba de los derechos ó de los hechos, sobre los cuales se pronuncian » (1) sin embargo, como él mismo dice, la prueba y ejecución de estos juicios ó actos públicos pasados á otro país, están some-

(1) Story, Comentario sobre la Constitución federal de los Estados Unidos. Tomo II, pág. 216, 4.^a edición. Traducido por N. A. Calvo.





tidos á una diversidad de prácticas, según el espíritu que presida la legislación de cada uno, tanto que, en algunos, las excepciones establecidas anulan la eficacia de estos juicios á fuerza de someterlos á pruebas secundarias que debilitan en gran parte su valor. (1).

En la República Argentina, con bastante liberalidad se ha resuelto, en lo que se refiere á la fuerza que pueden tener las sentencias dictadas en países extranjeros, diciéndose: « En defecto de tratados que estatuyan sobre el particular, las ejecutorias de países extranjeros tendrán fuerza en la Capital, si reúnen las circunstancias siguientes: 1.º que la ejecutoria haya sido dictada á consecuencia del ejercicio de una acción personal, 2.º que no haya sido dictada en rebeldía de la parte condenada, siempre que esta haya tenido domicilio en la República, 3.º que la obligación que haya dado lugar á la ejecutoria, sea válida según nuestras leyes, 4.º que la ejecutoria reúna los requisitos necesarios en la nación que se haya dictado, para ser considerada como tal y los que las leyes argentinas requieren para que hagan fé en la República. (2).

Esta conducta observada para con los Estados extranjeros tiene mayor razón de ser en Estados que forman una sola entidad política y en los que, siendo el contacto más inmediato y los vínculos más estrechos, debe armonizarse la acción de todos por principios comunes que eviten contradicciones y desagradados.

El régimen federativo, al dejar una soberanía á los Estados, puede dar lugar á una legislación distinta en sus leyes sustantivas ó de procedimiento, como ocurre en los Estados Unidos.

Aunque en nuestro país esto no puede ocurrir por haberse dejado al Congreso la facultad de dictar una

(1) Story, Comentario sobre la Constitución federal de los Estados Unidos. Tomo II. págs. 215 y 216. 4.ª edición. Traducida por N. A. Calvo,

(2) Código de Procedimiento civil y comercial, vigente en la Capital de la República.

legislación general para todos los Estados, comprendiéndose en esta los Códigos en materia Civil, Comercial, Penal, y de Minería, etc., hemos adoptado, sin embargo, esta prescripción constitucional que tiene de á evitar revisiones, que significarían una especie de tutoría recíproca entre las autoridades de unas y otras provincias, y que podrían muy fácilmente destruir la armonía, que debe existir entre ellas.

« Mediante esta disposición, una regla de cortesía se transforma, como ha dicho Cooley, en una obligación constitucional: « Viene á ser además una regla uniforme, y la autoridad común está facultada para dictar leyes, en virtud de las cuales las Cortes puedan gobernarse al recibir ó decretar las pruebas que se les presenten de los actos públicos, archivos y procedimientos judiciales de otros Estados. Y esto no es de tanta importancia para los Estados mismos, en su carácter de tales, como lo es para aquellos cuyos intereses individuales pueden estar envueltos ó afectados; y la verdad es, que los intereses envueltos son por lo general particulares é individuales, más que públicos. »

« La entera fè y créditos á que tienen derecho en otros Estados los actos públicos, los archivos y procedimientos, es la misma fè y crédito á que tienen derecho en el Estado mismo á que pertenecen esos actos, archivos y procedimientos. » (1).

Un distinguido autor, el doctor Avelino P. Ferreyra, siguiendo al Constitucionalista Story, ha dicho: « que la obligación de dar entera fè á los actos públicos y procedimientos judiciales, no impide una indagación en la jurisdicción del tribunal en la que el fallo primitivo se expidió, ni una indagación sobre si el fallo se funda y es atacable por un fraude manifiesto. » (2).

Esta teoría, si bien es la que en los Estados Unidos

(1) Cooley. Pág. 179. Cap. X.

(2) Estudio sobre la cosa juzgada en materia civil. Cap. II.





se profesa, no es la seguida entre nosotros ni la que mas conviene, porque en principio, «el intentar el examen de si es ó no justa una sentencia definitiva, es atacar la jurisdicción del que la ha dictado» (1)

La Suprema Corte Nacional así lo ha reconocido, declarando, que el respeto debido á la Constitución y á su ley reglamentaria exige, no solamente que se de entera fé y crédito en una provincia á los actos y procedimientos judiciales de otra, *debidamente autenticados* sino que ordena se les atribuya los mismos efectos que hubieran de producir en la Provincia de donde emanan, no pudiendo ni ampararse en la nulidad de los Procedimientos para darles eficacia, porque, según ella, dicha nulidad sólo puede ser declarada por los Tribunales de la Provincia en que los procedimientos hubiesen tenido lugar. Mientras eso no suceda son válidos y surten los mismos efectos en toda la República. (2)

El Congreso Argentino ha determinado, por ley de 26 de agosto de 1863, la forma que deben tener los actos y procedimientos judiciales procedentes de las autoridades de provincia para que se tengan por auténticos.

Esa ley está concebida en los siguientes términos:

Art. 1.º Serán tenidos por auténticos los actos y leyes de las legislaturas y los actos y decretos de los Poderes Ejecutivos Provinciales, siempre que se hayan publicado ó comunicado en la forma que cada Provincia hubiese adoptado para su promulgación y ejecución.

2.º Serán igualmente tenidos por auténticos los actos, procedimientos judiciales, sentencias y testimonios de cualquiera de ellos, con la atestación del escribano del Tribunal Superior de la Provincia, el certificado del Presidente del mismo, asegurando que la atestación está en debida forma y con el sello del Tribunal.

3.º Los instrumentos públicos y todo certificado, copia

(1) Wattel Droit des gens.

(2) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 5, pág. 59. Tomo 17. pág. 296.



ó documento que proceda de las corporaciones ú oficinas que no pertenezcan al orden judicial, serán tenidos por auténticos, siendo firmados por el Jefe de la Corporación ú oficina, y con la atestación además del Escribano del Tribunal de la Provincia, certificado del Presidente del mismo, de hallarse extendida la atestación en debida forma y el sello del Tribunal, etc., etc.

Sin embargo, como no todos los casos, que pudieran producirse por razón de esta materia, han sido comprendidos en ella, nuestra jurisprudencia ha salvado esos inconvenientes haciendo sus declaraciones pertinentes.

Así ha declarado que esta ley no tiene por objeto sino la forma de autenticación que deben revestir los documentos, actos y procedimientos emanados de funcionarios de las provincias para que hagan fè y surtan efecto en todo el territorio de la nación, más que ella no se refiere á los documentos, actos ni procedimientos de empleados ú oficinas nacionales, como se desprende de sus términos.

Que en cuanto á estos deben tenerse por auténticos los documentos con la atestación en forma del Juez Federal de la Capital de la República, por ser esta la práctica observada y por falta de disposición terminante al respecto. (1)

Que en las comunicaciones que los Jueces de distintas Provincias se dirijan, encargándose del desempeño de diligencias relativas á asuntos en que conocen, para ser tenidas por auténticas, no necesitan más formalidad que la suscripción del juez exhortante y la atestación del escribano con el cual actúa; (2) pero que se deben autenticar, conforme á la ley citada, cuando se lleven de una provincia á otra para hacerlas valer como comprobantes de un derecho. (3)

(1) Fallo de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 71. Pág. 139-142.

(2) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 45. Pág. 213. Vista del Fiscal. Tomo I. Pág. 385. Tomo 72. Pág. 249.

(3) Fallos de la Corte Suprema, Vista Fiscal, Tomo 45, pág 213.



Que, en cuanto á los documentos expedidos y originados en la misma Provincia, contra la cual se les hace valer, no es necesaria su autenticación. (1).

Expresada cual es nuestra jurisprudencia, agregaremos: «Tratándose de una misma Nación, es indispensable que los actos en que intervienen y consagran los poderes de la Provincia, cualquiera que sea el poder de que emanen, gocen de entero crédito y produzcan sus efectos, tanto en el territorio de las otras provincias, como en el territorio que se encuentre bajo la jurisdicción de la nación. La República Argentina ha adoptado la uniformidad en la codificación general, y así las resoluciones de la Provincia, ó de la Nación deben ajustarse á los principios civiles y comerciales sancionados por el Congreso. Pero esas mismas resoluciones emanadas de los tribunales tienen, ó deben tener para sus efectos, la aprobación por parte de todos los otros poderes, ante los cuales los interesados solicitan el reconocimiento de sus derechos. Y lo mismo que decimos respecto de los actos judiciales, debemos de consagrar con relación á cualquiera de los otros actos sancionados y promulgados por los poderes constitucionales competentes.» (2).

Artículo 8.º—Los ciudadanos de cada Provincia gozan de todos los derechos, privilegios é inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás.—La extradición de criminales es de obligación recíproca entre todas las Provincias.

« La redacción de la primera parte de este artículo, dice el Dr. Montes de Oca, es algo confusa, aun cuando

(1) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 92, pág. 125—
Octubre 29 de 1901. Deheza V. Provincia de Córdoba.

(2) López, Pág. 101. Curso de Derecho Constitucional.

es tomada casi á la letra del artículo IV sección II párrafo primero de la Constitución de los Estados Unidos. Podría creerse, tal vez, que había entre nosotros ciudadanos de Provincia, y que un ciudadano de Córdoba, por ejemplo, debía gozar de los mismos privilegios, derechos é inmunidades que un ciudadano de Buenos Aires, siempre que se trasladara á esta Provincia. No ha podido ser esa, sin embargo, la intención de los autores de la Constitución, desde que, como veremos, no hay entre nosotros ciudadanía local »

«El proyecto del Dr. Alberdi contiene una disposición, según la cual « los ciudadanos de una Provincia serían considerados ciudadanos de las otras » que ofrece como se vé, igual defecto de redacción que la consignada en la Constitución que actualmente nos rige.»

El Dr. Montes de Oca, tiene razón cuando dice que esta redacción no es perfecta y que en la República Argentina la Constitución consigna que sólo el Congreso puede dictar leyes de ciudadanía y naturalización y les niega terminantemente á las provincias, por precepto expícito, la facultad de hacerlo; pero este distinguido comentador se equivoca, cuando supone que los constituyentes no tuvieron, al establecer este artículo, la intención á que él mismo se refiere.

Aun cuando las provincias no tuvieran facultad de dictar leyes de ciudadanía, se habían establecido por algunas constituciones provinciales, entre los hijos nacidos en unas y otras, diferencias que les inhabilitaban para ocupar los más altos cargos por no haber nacido en ellas.

Esta cláusula se refiere, pues, á los derechos políticos y no á los derechos civiles, como equivocadamente lo indica Agustín de Vedia al comentar este mismo precepto, y tuvo por objeto el restablecer una igualdad que había sido destruída, no por leyes de ciudadanía, sino por restricciones políticas.





Ni los Constituyentes, ni Alberdi se equivocaron al dar vida á disposición semejante. Lo que decimos se deduce fácilmente si se considera que los derechos civiles de todos los habitantes de la Nación están garantidos por el artículo 14 de la Constitución, y que el derecho al título de ciudadano, en el lenguaje común, importa un derecho al goce de derechos políticos que no disfrutaban todos los habitantes del Estado.

Se ha querido por este artículo, contra lo que se supone, impedir que ninguna constitución de provincia establezca inhabilidades para los nacidos en otra.

Si ese no hubiera sido el propósito, esta disposición estaría demás, porque las personas entre nosotros no están en las condiciones á que pueden hallarse expuestas en los Estados Unidos, en los que las autoridades Nacionales y las de los Estados particulares ejercen una acción concurrente al dictar leyes de ciudadanía, pudiéndose llegar á ser ciudadano de un Estado, sin serlo de la Nación.

Reprimir todo sentimiento de regionalismo y cortar sus abusos, imponer una fraternidad violentada ya, he ahí cual fué el objeto.

¿Qué antecedentes había para tener esos temores?

Esos antecedentes son los que vamos á indicar:

En el tratado de alianza ofensiva y defensiva de 1831 entre las Provincias de Buenos Aires, Entre-Ríos y Santa Fé, en sus artículos diez y once se había dicho: que no se concedería en una Provincia derecho, gracia, privilegio ó exención á las personas y propiedades de los naturales de ella, que no se concediera á los habitantes de las otras dos; pero que, teniendo presente que algunas de las provincias contratantes habían determinado por ley que nadie pudiera *ejercer en ella la primera magistratura, sino sus hijos respectivamente*, se exceptuaba dicho caso y otros de igual naturaleza que fuesen establecidos por leyes especiales; entendiéndose



que, en caso de hacerse por una Provincia alguna excepción, debía extenderse á los naturales y propiedades de las otras dos aliadas. (1).

Alberdi recuerda que por esta legislación localista la Constitución de Buenos Aires de 1854, establecía en su artículo 85, que para ser Gobernador de ese Estado se requería haber nacido en él.

Ese artículo, dice el autor, era ratificación de una ley de la Provincia de Buenos Aires, sancionada el 23 de diciembre de 1823, (2). Esta ley, agrega, tuvo un origen personal que todo el mundo conoce. El General San Martín regresaba á Buenos Aires, después de sus grandes campañas de Chile y Perú. Para frustrar su candidatura inevitable, los que nada habían hecho por la patria, que debía su independencia al vencedor de Maipú y Chacabuco, le arrebataron *el puesto que le preparaba la gratitud de Buenos Aires*, dando una ley que excluía del empleo de Gobernador al que no había nacido en la provincia (3). Pero no era solamente la gloria lo que se había excluido; también lo había sido el infortunio, porque esa Constitución limitaba también el derecho para obtener ese cargo á los que, no habiendo nacido en la Provincia eran hijos de padres oriundos que al momento de su nacimiento, hubiesen estado desempeñando algún cargo diplomático ó consular. Es decir, que los hijos nacidos de padres *porteños* emigrados, desterrados ó perseguidos por causa de la libertad, no podían ser gobernadores de Buenos Aires, pero sí podían serlo, los que habían nacido de padres que habían estado en país extranjero al servicio del tirano Rosas. (4)



Son estas disposiciones preconcebidas las que se tuvieron en vista para impedir las.

Como Alberdi decía, por una disposición de esa índole los hombres que más habían servido al país como San Martín, Alvear, Pringles, La Madrid, Monteagudo Rondeau, Alvarado, Arenales, Urquiza, Paz, etc., no resultaban dignos de gobernar á Buenos Aires.

Pero ese sentimiento localista no ha tenido sus voceros únicamente en Buenos Aires y por representantes á hombres como Alsina y Mitre; en Santa Fé, no ha mucho, en la Convención Provincial reformadora del año 1900, un ciudadano de talento vigoroso, el doctor Celestino L. Pera, bajo la fórmula de todo para Santa Fé, confesaba su acendrado amor por la patria chica en un discurso que le sirvió para presentar un proyecto de disposición constitucional concebida en esta forma: « Para ser Gobernador se requiere ser hijo de la Provincia. » etc.

Fundando este proyecto, dicho convencional decía: « Si el Gobernador de Santa Fé es el Jefe Civil y Militar de los santafecinos todos: si es el único ciudadano que puede concluir y firmar los tratados con los gobiernos de las demás Provincias; si es también el único que puede entenderse directamente con el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional: si es quien convoca al pueblo á elecciones; y finalmente, si—lo que es importantísimo,—es quien recauda las rentas y decreta su inversión; ¿qué menos puede exigirse á ese jefe ó padre de la familia santafecina, sino el que siquiera pertenezca á la familia? ¿qué menos podemos exigir los santafecinos, como tales, sino que quien nos mande sea también santafecino?; qué menos podemos pretender sino el que —si quien nos manda, olvidase su deber—siquiera el brazo que nos hiera ó nos expolie no sea el de uno de fuera, el de un extraño á la familia, ó usando de un epíteto que estuvo en nuestra Provincia en tan grande como triste boga, un brazo inmigratorio ó importado? »



«No pretendo desconocer ni los mejores derechos, ni amparar los títulos ni los méritos de nadie contra nadie: pero si lo que quiero decir es una debilidad, la tengo y no quiero arrepentirme de ella, lo confieso: si es un mal ¡que Dios no me libre de él! porque entre sufrir del achaque ó mal del santafecinismo que me inculpen ó padecer de la manía incontenible y esencialmente criolla de la importación, de la etiqueta de fuera, del *pour l'exportación* politiquero ó mercantil, preferiré mil veces mi santafecinismo, mi mal de aldea, ó mi ideal de campanario, — si por tal se le tuviese, — á esa preferencia, no siempre justificada, por todo lo que es extraño, con postergación de lo que es propio, ó del terruño; sistema injusto con el que no se llega á ser, como se dice vulgarmente, sino sol de la calle y candel de su casa.»

«El comunismo nacional, el panteismo patriotero del *todo para todos* en esta Patria, que ha dado cuatro banderas al mundo, desgarrando en cinco pedazos la propia, tendrá muchos adeptos y cantores: pero tengo alguna experiencia de la vida, y, todos ellos juntos, no conseguirán jamás arrancarme todo el fuego, todo el entusiasmo, todo el cariño que por esta *Patria* chica he sentido más que nunca, después que me he encontrado fuera ó alejado por cualquier causa de la misma.»

No aplaudiremos ni reprocharemos este sentimiento porque es humano querer á lo que nos está más inmediato y menos aún cuando recordamos que él se levantó potente en son de protesta en una época de apasionamiento en la que el Gobierno de Santa Fé, destituido de todo prestigio, iba á buscar en las demás provincias hombres de gobierno, porque no encontraba en Santa Fé quien quisiera colaborar en su administración.

El amor ardiente de la patria chica es tan natural «como es natural amar más al árbol que nos dá la sombra en el desierto, que al bosque en que ese árbol



crece; como es natural amar más á la casa en que nacimos, que la ciudad en que ella está edificada; como es natural amar más la provincia en que se ha visto por primera vez la luz, que la Nación entera á que pertenece esa Provincia.» (1), pero; así como es de natural, es de inconveniente, por que donde las distinciones comienzan los afectos concluyen.

La extradicción de los criminales es de obligación recíproca entre todas las Provincias. Bajo el régimen político de una confederación ó federación pura en el que los estados están revestidos del extenso poder de darse sus leyes civiles y criminales, esta cláusula obligatoria de reciprocidad tiene suma importancia, porque no siendo la legislación de los estados uniforme puede haber lugar á contradicciones y conflictos si ellos no se auxilian á cumplir sus fines jurídicos.

Toda sociedad soberana, variando como varían de pueblo á pueblo, los conceptos de derecho y pena, se rige, según sean sus ideas, sentimientos, necesidades y costumbres, por principios penales que suelen ser diferentes y que hacen que lo que constituye un delito en una de ellas no se mire como tal en otra.

Teniendo pues cada estado su derecho peculiar, su reconocimiento se impone en razon de su autonomía que se reconoce por el auxilio que le prestan los demás cuando él se solicita y reclama en nombre de la justicia.

Esta asistencia, que arbitrariamente se estipula por tratados de extradicción cuando no hay entre los estados un vínculo comun que los una, fluye naturalmente como un deber cuando ellos se presentan formando en cierto modo una sola entidad política.

Pero esa consignación que de él se hace, si bien es oportuna para pueblos que están organizados en la forma á que nos hemos referido, no es indispensable en

(1) Varela. Convención Constituyente de Buenos Aires, 1870, 1873, Sesión, junio 3 de 1871.



una nación como la nuestra, desde que, no hallándose los estados facultados para dictar leyes de carácter penal, no hay motivo para esperar que haya violencias ni que se produzcan conflictos.

El origen de esta disposición se halla fundado entre nosotros, no tanto en su necesidad cuanto en haber copiado á la Constitución de los Estados Unidos un precepto que para ellos es conveniente, porque los estados de la Unión Americana se dan lo mismo sus leyes sustantivas que adjetivas.

Artículo 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.

Durante el Gobierno de los Reyes de España se le había concedido á Buenos Aires el favor de ser puerto único autorizado para el comercio exterior. Este privilegio otorgado lo conservó después de la independencia por causas diversas, como fueron: la negativa de ese pueblo á desprenderse de él, la costumbre arraigada entre los negociantes del interior de ir á comprar y vender en ese centro, mercado por tradición de sus operaciones; el no haberse declarado libre la navegación de los ríos y, después de esta declaración, por no haber poblaciones importantes en sus costas que estimularan el comercio con ventaja de ganancia cierta; agregándose á esto la falta de conocimiento de esas nuevas rutas.

Esa multiplicidad de causas, que tendían á hacer indefinidamente á Buenos Aires aduana exterior y puerto único de importación y exportación, debía despertar celos y levantar resistencia en las demás provincias, que sufrían los graves inconvenientes de un



comercio semejante, cuyo gravamen, en definitiva, iba á pesar sobre la masa de la población consumidora.

Las distancias que había que recorrer para surtirse en ese mercado eran largas y los medios de locomoción atrasadísimos; de consiguiente, producíanse inevitables pérdidas de tiempo, que, traducidas en pérdidas de dinero, se aumentaban con los fuertes desembolsos á que daban lugar las operaciones de carga y descarga de las mercaderías en ese puerto, reconocido como malo por su propia condición natural.

Ese cúmulo de gravámenes, recargado todavía por los beneficios exajerados que obtenían los comerciantes que hacían de intermediarios y por el pago de derechos de reembarco destinados á los que debían internarse, colmaba la medida de un desquiciamiento administrativo, que debía producir con el andar del tiempo un movimiento de violenta reacción.

Aquella situación insostenible resultó intolerable, cuando las provincias aisladas y desunidas tuvieron que establecer aduanas internas para cubrir la parte de rentas que necesitaban para pagar el servicio de sus Gobiernos locales. El principio de que las Aduanas deben ser esencialmente exteriores quedó de este modo subvertido, quedando la masa de consumidores de los pueblos más alejados, obligados á pagar por una misma mercadería ó producto, tantas veces la misma contribución, como provincias había que atravesar hasta llegar á su destino.

Algunos esfuerzos loables se hicieron desde los comienzos del año 1810 para mejorar la triste situación económica en que encontró colocadas á las provincias el Gobierno revolucionario; pero esos esfuerzos fueron tan limitados que no fueron mayormente eficaces.

La Junta de mayo, mirando por el interés general del país, mostró desde el primer momento decidido empeño en fomentar el desenvolvimiento de los puertos



de Maldonado, Ensenada y Río Negro (1), como igual solicitud manifestó, queriendo facilitar las comunicaciones con el interior, para acrecer las relaciones mutuas y aliviar á las provincias en sus necesidades. Tal fué el pensamiento que encerró el proyecto de canalización del río Tercero y, con ese objeto, se encargó al doctor Gregorio Funes, para que se pusiera de acuerdo con el Tribunal del Real Consulado, para su realización. «No es dudable, decía el comisionado, contestando la nota que la Junta le dirigiera, que realizado el proyecto de navegación del río Tercero, veríamos abrirse una nueva fuente de prosperidad.» Las provincias vecinas evitarían el perjuicio de ahogarse en su propia abundancia y, por un beneficio recíproco, lograrían todas tener á menos precios los efectos del tráfico. (2).

En 1811, siguiendo esa corriente benéfica, se resolvió la limpieza y reparación del canal del Riachuelo (3) y en 1812, durante el gobierno del triunvirato, que presidiera Pueyrredón, se crearon en Mendoza y Corrientes dos aduanas secas ó terrestres como punto de nuestra frontera.

El gobierno, escaso de recursos para remediar las urgencias del Estado, buscando los medios que necesitaba, se decidió á establecerlas, acogiéndose á una política más liberal, convencido de que ninguna otra cosa habría podido conseguir, con imponer contribuciones y derechos, que reagravar inútilmente á los pueblos, y arruinar al comerciante industrial, que los contribuyese; por lo que se empeñó en fijar el sistema de renta en principios de justicia y conveniencia, esperando contener el contrabando, que marchaba paralelamente con el recargo de los impuestos y las dificultades opuestas al libre comercio (4).

(1) R. O. Tomo 1º, págs. 29, 48 y 57.

(2) R. O. Tomo 1º, Pág. 78.

(3) R. O. Tomo 1º, Pág. 102.

(4) R. O. Tomo 1º, Pág. 180.



El Gobierno se colocó relativamente en buen terreno, al adoptar esas medidas, porque, en materia de aduana, no hay sin duda nada más resistido que las altas y excesivas exacciones; tanto que es inútil pretender sofocar el contrabando sin acogerse á un régimen liberal. En esta materia, la experiencia victoriosa ha demostrado, como dijera Alberdi, que hay que preferir *muchos pocos á pocos muchos*.

La necesidad, constantemente sentida, de proteger al comercio nacional y extranjero, que sufría terriblemente las consecuencias de la absorción del puerto y aduana de Buenos Aires, obligó, por lo mismo, en 1815 á hacer rigurosa la habilitación del puerto de la Ensenada, que era desechado por los inconvenientes que presentaba, pero que el Gobierno esperaba que se allanarían con el transcurso del tiempo. (1)

Todas estas medidas, por bien inspiradas que fueran, no cambiaban la situación deplorable del comercio, porque no se atacaba radicalmente el mal, que estaba en el sistema del monopolio que había que modificar.

En vano el Gobierno trataba de cortar el contrabando con medidas represivas, que se extremaron en 1818, para asegurarlas en sus efectos, hasta responsabilizar á los capitanes de buques de la exactitud de los manifiestos de las mercaderías desembarcadas, de modo que no se pudiera rehuir el pago de los derechos de aduana. (2)

Al desorganizarse la Nación, el cuadro se hizo más sombrío, porque algunos gobiernos de provincia, atribuyéndose las facultades de un gobierno soberano, comenzaron á arreglar el comercio interno y externo de las provincias á su mando.

A todo esto, el Gobierno de Buenos Aires, aun cuando las provincias del litoral clamaban por una reforma,

(1) R. O. Tomo 1°. Pág. 341.

(2) R. O. Tomo 1. , Pág. 490. Decreto de 27 de marzo de 1818. Art. 5.º



continuaba oponiéndose á que se hiciera ninguna alteración, logrando imponer por el tratado del Cuadrilátero, celebrado el 25 de enero de 1822, que siguieran rigiendo las leyes de Indias sobre navegación y comercio, hasta que esos objetos se ordenaran por un gobierno futuro nacional.

La ley dictada por el Congreso General Constituyente en 1826, vino momentáneamente á interrumpir ese movimiento de independencia administrativa tan perjudicial que habían adoptado las provincias, declarando nacionalizadas las aduanas exteriores ú oficinas de recaudación, las que quedaron bajo la exclusiva administración de la Presidencia de la República y sujetas á las leyes que dictara el Congreso. (1)

Con la caída del Gobierno de Rivadavia, acaccida el siguiente año, los Gobiernos locales volvieron á reasumir sus poderes ampliamente y el monopolio comercial continuó explotándose en favor de Buenos Aires

En 1830, la provincia de Corrientes, expresó por sus representantes al Gobierno de Buenos Aires que, era un derecho incuestionable el que tenían las provincias al tesoro que se recaudaba en concepto de impuestos al comercio extranjero, en proporción al producto y consumo que hacía cada una y que, el que quedara ese tesoro á una sola Provincia, era sancionar la ruina de las demás; que reglar el comercio, era el grito unánime de todos los pueblos de la antigua unión y que ningún arreglo podría ser sólido y duradero no haciéndose sobre esas bases.

Esas declaraciones, que se hicieron con motivo de un proyecto de tratado á celebrarse entre las provincias del Litoral, fueron rechazadas en absoluto, renovándose en 1831 la declaración de que había que esperar á que la nación se constituyera, para hacerse esa reglamentación.

(1) El plan del Gobierno era que el comercio del interior fuera absolutamente libre. Así lo indicó ante el Congreso el ministro de Gobierno en sesión de 13 de marzo de 1826,

Arraigada la dictadura, los gobiernos de Provincia continuaron sosteniéndose con las rentas de sus aduanas interiores, mientras el dictador, siguiendo la misma política que Francia había empleado en el Paraguay, trataba de impedir el comercio con los países limítrofes, recargando las introducciones, que se hacían por ellos, con derechos enormes que cerraron nuestro comercio con Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia.

Sus exageraciones inconcebibles llegaron á exigir garantías para el pago de los *derechos que se impondrían*, como se hizo al comercio que se efectuaba por las aduanas de San Juan y Mendoza. (1).

Con la caída de Rosas, y siendo indispensable regularizar esa situación, el Libertador dictó una ley de carácter provisorio por la que se nacionalizaban las aduanas y la que fué posteriormente seguida por las disposiciones constitucionales que estableciera el Congreso de 1853.

El General Urquiza, al dictar su reglamento de aduana lo procedió de consideraciones que son un verdadero proceso del sistema económico que hasta esa fecha se había sostenido. Ellas dicen así: «Habiendo sido una de las principales causas que movieron á las Provincias litorales á promover una organización Nacional, regular la tenacidad con que eran sacrificados los intereses de su comercio y su prosperidad, al mezquino fin de un efímero engrandecimiento personal, y las trabas que se ponían á la navegación de los magníficos canales que nos ha dado la naturaleza, y al libre desenvolvimiento del tráfico, después que ese poder opresor desapareció de la escena política, el comercio se ha lanzado en la senda antes prohibida, pero sin regla ni método; de modo que, el tolerar por más tiempo una situación semejante, no sólo perjudica á las rentas nacionales, sino que podría hacer dudar del perfecto dominio que

(1) Obras de Sarmiento. Los intereses Comerciales. Crónica de 30 de diciembre de 1842. Tomo 6.º Pág. 246.



la República tiene sobre sus ríos, ó exponernos al duro trabajo de desarraigar abusos inventerados, en vez de prevenirlos ó sofocarlos cuando empiezan. »

« Movido por estas consideraciones, y deseando el Director provisorio proveer á las necesidades actuales de la Nación, ha meditado los medios más apropiados de utilizar los ríos exteriores para facilitar el comercio, fomentar la industria y promover la prosperidad de las poblaciones del interior, dando aquellas providencias indispensables para consultar la seguridad del territorio, y evitar el fraude de las rentas fiscales: uniformar y centralizar las Aduanas exteriores de la República bajo una administración que la subordine, regularice y haga efectiva su responsabilidad: garantizar el comercio honesto contra los perjuicios que le ocasiona el fraude, y ofrecerle todas aquellas facilidades que son compatibles con los intereses públicos, para que se desenvuelva con libertad ». Para lograr esos objetos, dictose el reglamento de 27 de agosto de 1852.

Ese reglamento no fué puesto en ejecución, ni podía tampoco serlo, por la situación de hostilidad en que se había colocado Buenos Aires. Con ese motivo se dió por el mismo Director provisorio otro decreto de fecha 3 de octubre del mismo año que venía á salvar las dificultades que se oponían á la organización deseada y por el que se reglamentaban dichas aduanas y la navegación de los ríos Paraná y Uruguay.

Dicha reglamentación, que uniformaba y centralizaba el servicio de aduana de la confederación, librando la navegación de los ríos de su interdicción, produjo sus efectos inmediatos, obligando á Buenos Aires á modificar su legislación y abolir el derecho de tránsito, no obstante la oposición decidida que hiciera el doctor Vélez Sarsfield. (1)

Sancionada la Constitución de 1853, se estableció en

(1) Véase actas de la Cámara de Representantes de Buenos Aires, año 1852.





su artículo 9.º; que en todo el territorio de la confederación no había más Aduanas que las Nacionales, en las que regirían las tarifas que el Congreso sancionase.

Las dificultades no desaparecieron con esta disposición. Buenos Aires, siendo la Provincia de mayor importancia, con su separación arrancaba al gobierno de la Confederación una parte nada despreciable de los recursos con que podía contar, y esta actitud venía á afectar, á la vez que la economía, á la política del país, porque dejaba á la autoridad sin el nervio de la riqueza de que estaba posesionada, disponiendo de gran parte de las rentas fiscales.

Esto dió lugar á que se pensara concluir con esa situación, y á ese efecto, en 23 de noviembre de 1854, por medio de un proyecto del que fueron autores los Diputados Lucero y Rueda, se intentó la interdicción absoluta entre los puertos de la Confederación y los de Buenos Aires y Montevideo. (1)

Por ese proyecto, manifiestamente hostil á Buenos Aires, y que fué puesto á discusión en 1856, quedaba prohibida toda importación de mercaderías de ultramar que no vinieran directamente de cabos afuera á los puertos de las Provincias Confederadas; prohibíase la introducción de los productos de la República del Paraguay, que no vinieran directamente á los puertos nacionales de la Confederación é imponíanse las mercaderías no sujetas á derechos específicos que no viniesen en depósito á esos puertos, debiendo pagar un veinticinco por ciento de su valor.

El Diputado Lucero fundó ese proyecto extensamente y extractamos de su discurso los siguientes párrafos, que dicen así: «La transición afortunada que ha hecho el comercio de la condición servil en que yaciera el rango de la más alta libertad consagrada en derecho, empezó á verificarse en la jornada de Caseros y fué afianzada después como institución fundamental en la carta de Mayo,

(1) Torrent. Cámara de Diputados, año 1856, Pág. 77.

que declaró libre para todas las banderas, la navegación de los ríos interiores de la Confederación. Este principio ha sido asegurado después para su observancia á perpetuidad por tratados con algunas potencias extranjeras.»

« A pesar de esto, á pesar de los pasos gigantescos que hemos dado en la época á que acabo de referirme, estamos muy lejos del objeto, no hemos salido del punto de partida, no hemos recogido el resultado que esperábamos del cambio feliz operado en la política económica del país, ni en proporción siquiera del tiempo transcurrido hasta aquí, desde la fecha en que data tan preciosa adquisición en favor de nuestro comercio. Este elemento esencial para la prosperidad de la Confederación sigue enervado por la misma causa que ha obstado siempre á su desarrollo: causa que hemos conjurado, por nuestras instituciones fundamentales; pero que hemos descuidado remover, porque no hemos adoptado disposición alguna eficaz para conseguir los efectos prácticos de esas instituciones ».

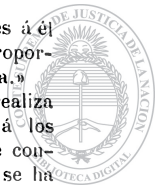
«La causa á que aludo está muy averiguada, está al alcance de todos; ella consiste en que la Confederación carece de un mercado propio en contacto directo con el comercio exterior. Las provincias siguen feudatarias de los centros comerciales existentes en Buenos Aires y Montevideo, *que no produciendo las manufacturas que aquellas consumen*, sirven de agentes intermediarios forzosos para el único comercio que mantenemos con el exterior, es decir, el libre cambio de nuestros frutos por las mercancías extranjeras que se introducen allí directamente. Uno y otro mercado importan un pontazgo, que pesando, como es natural, sobre nuestro comercio en razón de las distancias, transportes y otros gravámenes bien conocidos, *traba el desarrollo de nuestra producción, encarece los consumos, desalienta la industria, tiene casi estacionario ó reducido á un estrecho círculo el movimiento mercantil de la Confederación*, limitando así su pro-



greso material y los demás adelantos consiguientes á él á una escala que está bien lejos de hallarse en proporción con la riqueza natural en que abunda aquella.»

«Mientras tanto, bajo este orden de cosas se realiza otro fenómeno tan natural como desfavorable á los intereses de la Confederación, y es, que una parte considerable de sus rentas; dos tercios quizá, como se ha calculado por personas muy competentes en la materia, pasan al Tesoro de Buenos Aires, y van á alimentar la conservación del poder hostil entronizado allí por el partido que *se empeña en prolongar indefinidamente la deplorable disidencia de esa importante provincia, con la mayoría de la Nación.* Siempre creí que esa situación anómala y peligrosa terminaría, ó por lo menos no sería tan prolongada, adoptándose la ley que forma el asunto del proyecto en discusión. Mi juicio ha podido ser equivocado; pero no lo ha sido menos la previsión contraria en que se ha fundado el aplazamiento de aquella desde la fecha en que fué propuesta; pues no hemos recogido otro resultado que desengaños azorosos y á muy caro costo.»

«Basta, pues, de expectativa. La Confederación no puede prescindir de consultar su mejoramiento en el orden rentístico, sin mostrarse indolente respecto de su legítima y positiva conveniencia: no puede, sin mengua de su dignidad, retardar por más tiempo el ejercicio del perfecto derecho que le asiste para emancipar su comercio de la dependencia en que está todavía, sin necesidad ni compensación, de los mercados de que es tributaria. La cuestión es de vida, porque afecta íntimamente á uno de los elementos esenciales para la existencia constitucional de la Confederación: porque esta no puede entrar, sin el tesoro necesario, en la marcha normal, de que dependen la paz armonizada con el orden legal, el bienestar, como fruto de nuestras benéficas instituciones, el crédito en el exterior, y me atrevo á agregar la Nacionalidad Argentina también.»



« La carta de Mayo no pasará, señores, de una valiosísima promesa, de una alta aspiración, mientras carezcamos de los recursos necesarios para convertir esa promesa, esa aspiración en hechos. Há mucho tiempo que sufrimos la experiencia de esta verdad: El cuadro de las necesidades públicas es demasiado mortificante al amor propio Nacional, para que yo me proponga hacerlo ahora; y básteme recordar, que ni la instalación de los poderes nacionales, en que se divide el Ejército del Gobierno Federal; se ha completado todavía, á causa de la penuria de nuestro tesoro. »

« La Confederación, no puede, sin remarcable imprudencia, y sin ser injusta consigo misma, resignarse por más tiempo á vivir entre las desazones de una constante crisis financiera. Es preciso dejar el sistema de paliativos empleado hasta ahora para curar ese mal, que se parece á un cáncer, y cuyo remedio eficaz está en la mano. La política de prescindencia á este respecto, aunque aconsejada de un sentimiento nacional y alentada por la esperanza lisonjera, pero ficticia, de traer á sí más pronto á Buenos Aires á la unión, es un método que repugna y daña más bien al enfermo; porque ha perdido la fé en él, en fuerza de haber reconocido á costa de muchos sufrimientos, no sólo su absoluta ineficiencia, sino que esta prueba de desordenada fraternidad nos trae el abuso y desprecio que hace de ella por toda reciprocidad el pueblo favorecido. Si es verdad que hemos ensayado ese procedimiento, cediendo á las aspiraciones puras, aunque exageradas quizá, de un sentimiento nacional, es cierto también que la voluntad de la Nación reclama ya la cesación de este modo de ser tan violento como inconciliable con sus legítimos intereses. Cuando invoco la voluntad de la Nación estoy seguro, señores, de que no lo interpreto caprichosamente, pues aludo al deseo de la mayoría de los pueblos que la componen; deseo que nos ha sido bien conocido, aun antes que se manifestara por el órgano de la





prensa, y antes de que algunos de sus ecos penetraran, como ha sucedido ya, de una manera auténtica y encarecida hasta este recinto. » (1)

«Mirando todavía este negocio por su faz política en lo relativo á nuestra actualidad, advertireis también que la ley de que se trata importará un paso más hacia el laudable fin de aproximar el término de la disidencia, que separa á Buenos Aires de la Confederación; pues las pérdidas de las considerables ventajas que nuestra dependencia de su mercado le proporciona, será un nuevo estímulo que le impulsará á volver á la unión; será un eficaz y elocuente recuerdo de la necesidad en el sentido conveniente á los intereses bien entendidos del país, que no consisten, por cierto, en el provecho privilegiado de una localidad con daño de las demás.....

El proyecto del Diputado Lucero encontró en el Congreso una seria resistencia. Se temía que su aplicación originara serias complicaciones tanto económicas como políticas, y fué rudamente combatido por los Diputados Quesada, Caceres Pardo, Du Graty, Laspiur y Rawson.

Estos sostuvieron que era un proyecto de guerra al comercio de Buenos Aires y que esas guerras comerciales eran siempre ruinosas á los pueblos que las hacían; que ese proyecto significaba una contra revolución mercantil, porque lo que se pretendía, no era dar facilidad al tráfico, sino centralizar ese comercio por medios artificiales y medidas prohibitivas en contradicción con la marcha lógica de los sucesos y las tendencias naturales de aquel, pues si los buques extranjeros no arribaban á los puertos de la confederación, no era porque carecían de libertad para hacerlo, sino porque no les convenía, lo cual no autorizaba al gobierno á convertirse en tutor de los intereses particulares mal comprendidos

(Que por esos medios, lejos de atraer el consorcio

(1) Se refería á una petición del comercio de Córdoba.



directo, se iba á destruir el que existía, comprometiéndose seriamente la paz pública y sellando, quizás para siempre, la disolución de la Nación Argentina, porque la libertad de comercio, que había adoptado la República como principio económico, abría las puertas á todos los pueblos que quisieran ponerse en relación con ella y sin entrar en odiosas exclusiones.

Que debía dejarse libre al comercio sin señalársele camino para que él, balanceando sus intereses, tomara el que mejor le conviniera; puesto que la libre navegación declarada por la Constitución, haciendo imposible en adelante la tiranía comercial de Buenos Aires, era la que debía de dar con el aumento de la riqueza del comercio directo y absoluto en la extensión que se quería improvisar, no obstante saberse que el hombre nada podía contra la naturaleza; que además ese proyecto estaba en pugna con los principios de la economía política y especialmente con la libertad comercial garantida por la Constitución y los tratados mismos.

Que la Constitución había establecido en tal sentido que los principios, garantías y derechos reconocidos por ella, no podían ser alterados por las leyes que reglamentaran su ejercicio, como por el artículo 4.º de los tratados celebrados en 10 de julio de 1853 se había estipulado que se establecería por las autoridades competentes de la Federación, un sistema uniforme para la recaudación de los derechos de Aduana, puertos fluviales, policía y pilotaje en todo el curso de las aguas que pertenecían á la Confederación.

Dividida como estaba la opinión de los miembros del Congreso, el proyecto habría sido rechazado si el Diputado Lucero, reasumiendo hábilmente todas las objeciones y contestándolas, no hubiera llevado la convicción al espíritu de los diputados de que la situación indefinida en que se había colocado Buenos Aires, no podía continuar por más tiempo y que el comercio del interior necesitaba emanciparse en beneficio de los intere-



ses de la Confederación, fuera de que, según él, estaba en su perfecto derecho para rechazar los productos nacionales ó manufacturados que hicieran escala en los mercados de Buenos Aires y Montevideo, sobre todo limitándose, como se limitaba, la restricción al tráfico de los productos extranjeros *con procedencia* de los puertos del Plata

El proyecto, si bien pasó en general, fué en particular sustancialmente modificado, quedando reducido al establecimiento de un derecho diferencial; protector del comercio directo con los puertos de la Confederación, de donde resultaba que *los artículos de producción extranjera* que entraban á la Confederación por el puerto de Rosario, *abonaban menos derechos* que los que entraban por el Estado de Buenos Aires.

El diario oficial, á raíz de la aprobación que se hiciera en la Cámara de Diputados, reasumía los propósitos del proyecto en estos términos: «Se ha considerado, decía, la medida como una necesidad de nuestra existencia actual para dar desarrollo á nuestros elementos de riqueza, como ensayo también para traer á Buenos Aires á la unión por medio de sus intereses perjudicados por una medida á que su separación nos obliga, la necesidad de vivir sin el continente poderoso de sus rentas y de sus recursos (1).

En 1860 la Convención del Estado de Buenos Aires tuvo muy en consideración esta guerra de tarifas y declaró explícitamente, que las que en adelante el Congreso sancionara *serían uniformes* en toda la República, (2) consignándose expresamente también que no habría sino aduanas nacionales y exteriores, debiendo considerarse á éstas como fuentes de renta y no como instrumento de protección.

Los constituyentes de 1860, no obstante que en principio en nada adelantaron el sistema implantado en 1853, afirmaron *la igualdad de las Provincias ante la ley del im-*

(1) La Organización Nacional. 2 Período Dr. Ruiz Moreno, pag. 149.

(2) Artículo 67 inciso 1°.



puesto quedando esta, no con el carácter de sobreentendida que se le había dado, sino como de estricta observancia por ser de vital interés para la prosperidad y suerte futura de la República.

Artículo 10— En el interior de la República es libre de derechos la circulación de efectos de producción ó fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores.

Para dar facilidades al comercio é impedir que pudiera ser sometido, como en otras épocas, á múltiples exacciones, se ha hecho del país, por esta prescripción una *unidad territorial* que hace posible y cómodo el intercambio comercial.

Los gobiernos de provincia han infringido muchas veces esta disposición, dictando leyes que establecían impuestos ó contribuciones inconstitucionales encubiertas bajo denominaciones arbitrarias; por lo que, la Suprema Corte ha tenido que entender en juicios diversos que han servido para resolver las dificultades que podrían originarse, debido á una mala aplicación ó falsa interpretación de este artículo.

Ella ha dicho á propósito que, si hubiera de estarse á la denominación y no á *la realidad de las cosas*, quedaría sin garantía la libre circulación de los productos nacionales por todo el territorio de la República, comprometiéndose gravemente el comercio interprovincial y sacrificándose por el hecho los fines benéficos de la cláusula constitucional. (1).

Sin embargo, ha advertido para evitar confusiones que la libertad de circulación territorial no es en manera alguna la libertad de circulación económica que forma la base del comercio y que tiene por objeto las *transacciones*

(1) Fallos de la Suprema Corte Nacional. Tomo 21. pag. 498-502.



y *actos* con el fin de adquirir y transmitir las cosas sujetas al comercio de los hombres, porque sino resultaría que no habría momento en que mercadería ó producto alguno *incorporado* á la riqueza del país fuera pasible de impuesto y solo quedarían como materia imponible el hombre, el inmueble, la capitación y la propiedad territorial. (1)

El artículo diez de la Constitución Nacional no ha tenido más propósito que el de prohibir á la Nación el establecimiento de aduanas que no *sean exteriores* y á las provincias, la creación de impuestos con motivo de la *extracción* de efectos locales á otros puntos del territorio nacional, ó de la *importación* de esos efectos procedentes de otras provincias ó territorios, *sin tomar en cuenta* los impuestos que gravan la circulación *dentro de la misma provincia* á los valores que constituyen su riqueza pública.

El comercio local, en cuanto no se trate de las relaciones de derecho privado, regidas por el Código de Comercio, *es del resorte de los poderes provinciales*, y puede constituir legítimamente una fuente de recursos para los gastos públicos, pues es riqueza imponible *la que no está en tránsito* en la misma, *ni recién importada*, ó corresponda á *la Nación*, ó forme parte de instituciones y empresas creadas por *leyes nacionales* en ejercicio de facultades concedidas al poder Federal, para fomentar el progreso de la República.

Siendo válidos los impuestos locales al comercio exclusivamente interprovincial, la igualdad exigida por el artículo 16 de la Constitución, no puede decirse violada por leyes locales que establezcan una contribución igual para todos los contribuyentes que se hallen en idénticas condiciones, (2) aún en el caso de que la transacción que se grave, se haya verificado haciéndose el embarque ó acopio de los productos dentro de la zona marcada por

(1) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 51. Pág. 349-357

(2) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 95. Pág. 327.



el artículo 2639 del Código Civil; y de la que las provincias conservan su dominio, sin restricciones, tratándose de actos que en nada afectan al comercio interprovincial y extranjero. (1)

Para que un impuesto pueda tenerse como establecido con motivo de la *extracción* de productos de una provincia, es menester que se exija en el acto de esa extracción, y para los propósitos de la prohibición constitucional á las provincias de afectar el comercio interprovincial ó internacional, siendo indiferente que estos se exijan en oficinas organizadas á la manera de aduanas establecidas en los límites territoriales de cada provincia ó en oficinas administrativas comunes, cualquiera que sea la ubicación y el momento en que se grave la extracción. (2)

Se comprende que esa misma norma de juicio debe presidir en cuanto á la imposición de derechos que obstaculizen la *introducción* de mercaderías ó productos en tránsito en las provincias, y sea también cual sea la forma fiscal determinada para la recolección de los impuestos prohibidos.

A pesar de los rigurosos principios que hemos abrazado en protección del libre comercio interior, de los términos empleados se desprende, que caben dentro de ellos algunas excepciones, que hacen que la sola circunstancia de que un impuesto grave artículos destinados á extraerse, no se tenga por inconstitucional, si es que su creación obedece á causa de orden público; así el impuesto provincial de guía que grava las haciendas y el de marchamo que grava los cueros secos que se extraen de una provincia para otra, no es contrario á la Constitución, porque tiende á evitar el robo que de ellos pueda hacerse en los establecimientos de campo y garantizar la legítima adquisición y propiedad, que en los mismos tuviesen los extractores, redundando esto en beneficio de los intereses generales.

(1) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 96, pág. 86.

(2) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 96, pág. 377.



Artículo 11. — Los artículos de producción ó fabricación nacional ó extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia á otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques ó 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.

Este artículo, como el artículo 10, reconoce su origen en nuestra historia y en nuestras instituciones pasadas. El no tiene más alcance que el de suprimir á los efectos comerciales del tránsito, las fronteras y jurisdicciones provinciales, (1) siendo á ese respecto á la vez que parte de una enumeración protectora del comercio, garantía de libertad de los medios de locomoción ó de transporte que, podrían ser estorbados en su circulación por restricciones ó gravámenes, como lo fueron en la época colonial en la que, gravóse su pase por el territorio ó su entrada y salida en las poblaciones, eso es, cuando su entrada no fué absolutamente prohibida en ellas por temor que pudieran introducirse pasajeros extranjeros á quienes, como ya sabemos, les estaba vedado el penetrar al interior del país. (2).

Artículo 12. — Los buques destinados de una provincia á otra, no serán obligados á entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito; sin que en ningún caso puedan concederse preferencias á un puerto respecto de otro, por medio de leyes ó reglamentos de comercio.

La libertad comercial sería incompleta si no se hubiera consagrado también la de la navegación marítima, por-

(1) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Tomo 51. Págs. 349-557

(2) Los antecedentes históricos á que aludimos han sido tratados con bastante amplitud y acopio de citas por el Dr. Manuel M. Cervera en su obra titulada «Historia de la Ciudad y Provincia de Santa Fé». Tomo 2º. Cap. IX.



que «la palabra comercio, no se limita al tráfico, ni á la compra y venta é intercambio de artículos, sino que abarca también la navegación y todo lo que está incluido en el intercambio comercial, entre las naciones y partes de estas, en todas sus ramas.»....

Si los buques destinados de una provincia á otra pudieran ser obligados á entrar, anclar y pagar derechos de tránsito, las provincias favorecidas por la naturaleza podrían obstaculizar el comercio de las demás, imponiendo contribuciones ruinosas.

Nuestra historia comercial no carece de ejemplos ilustrativos que ponen de manifiesto las quejas y pleitos que provocan esas exigencias y pago de esas contribuciones.

La ciudad de Santa Fe, que en el transcurso del período colonial arrastró una existencia difícil, logró desenvolverse en su situación más crítica, haciendo que se le declarara *puerto preciso* para el pase de las mercaderías que se transportaban del Paraguay á Buenos Aires, no obstante estar *separada de la ruta de la navegación*. (1)

Esa protección que el gobierno español le otorgó, perjudicando á los comerciantes y vecinos de Buenos Aires y del Paraguay á mérito de los servicios que prestaba como avanzada contra los indios y medio de conservación de otras jurisdicciones, fué causa de continuos y reciprocos cargos hasta que hubo de ordenarse su suspensión, para concluir con pretensiones y rencillas.

Ese pasado lleno de diferencias, comprensible por las ideas económicas de la época y por las circunstancias de las mismas colonias, dió origen á que, después que conquistáramos la independencia, tuviéramos á la vez que la guerra civil la guerra económica.

La constitución vino á poner término á esas violencias, estableciendo la unidad del comercio nacional, que

(1) Historia de la ciudad y provincia de Santa Fe 1573, 1853 por el Dr. Manuel Cervera. Tomo 2.º, Cap. IX.



es la fraternidad de los intereses y la comunidad de los dones gratuitos del Creador. (1)

No debemos, sin embargo, creer, por lo que en la segunda cláusula de este artículo se dice y que fué adicionada en 1860, que « El Congreso carece de facultades para acordar preferencias á puestos determinados » « No es otra cosa lo que hace frecuentemente, habilitando puertos en un punto y rehusando hacerlos en otros, sin que por eso haya sido siquiera discutido el poder del Congreso á ese respecto, ni se haya pretendido que, por el hecho de habilitar tal puerto en un Estado, debe habilitar al mismo tiempo todos los puertos de los demás Estados. (2)

Esto es tan evidente que, no ha mucho, el poder Ejecutivo fué autorizado por el Congreso para establecer una zona franca en el puerto de la Plata, que libra de derechos aduaneros y de cualquier impuesto interno á las mercaderías de procedencia extranjera, facultándole también para que, cuando lo juzgue oportuno, establezca otra de igual índole en un puerto de la provincia de Santa Fe. (3)

« Lo que la cláusula constitucional prohíbe es la sanción de leyes que se propongan directamente conceder ventajas ó privilegios determinados; más no aquellos beneficios que resultan incidentalmente de una legislación autorizada porque, lo que la Constitución prohíbe, no es la distinción entre puertos especiales, sino la distinción entre Estados. » (4)

Artículo 13— Podrán admitirse nuevas Provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra ú otras, ni de varias formarse una sola, sin el con-

(1) Bartolomé Mitre. Cámaras de Senadores. Sesión del 11 de septiembre de 1868.

(2) Agustín de Vedia. Constitución Argentina. Pág. 66.

(3) Véase el proyecto sancionado en septiembre de 1907.

(4) Agustín de Vedia. Constitución Argentina. Pág. 67.



El engrandecimiento de la Nación por la admisión de nuevas provincias no puede ser jamás materia de oposición, puesto que todos estamos interesados en el aumento de su poderío; pero no sucede lo mismo con la alteración del equilibrio constitucional é histórico, que tiene necesariamente que producirse por la división territorial de una provincia en dos ó más, ó la creación de una por la unión de varias.

Constitucionalmente no puede temerse que en los Estados, como miembros de una comunión política, se despierten ardores de conquista para obtener una superioridad sobre los demás ó dar mayor esplendor á una supremacía adquirida moralmente.

Sin embargo, si bien por medios belicosos no podrían prosperar planes de esa especie, habría modos de hacer viables pacíficamente proyectos ambiciosos, si no se rodeara de barreras y restricciones la unión ó desmembración posible de los Estados por convenios ó asentimientos legales de sus respectivas legislaturas.

Ligada como está la suerte de las provincias á la de la Nación, habría sido impolítico no preservar á los Estados de todo debilitamiento por la formación voluntaria de uno ó más Estados fuertes ó por el fraccionamiento de ellos, oponiendo como obstáculo á la voluntad de las provincias, la voluntad de la Nación representada por el Congreso.

Colocada esta disposición como centinela de la existencia de los Estados, ninguna política pérfida puede desarrollarse en el seno de la Nación, la que ha quedado con autoridad bastante para moderar toda sed de codicia y toda inclinación á poseer ilícitamente una superioridad.

A pesar de su llaneza este artículo fué objeto de



serio debate en el Congreso en 1884, por haber cedido la Legislatura de Corrientes á la Nación el pueblo de Posadas, limitrofe al territorio de Misiones, para que sirviera á este de capital.

Varios oradores negaron en aquel debate el que una *Provincia Argentina* tuviera facultad constitucional para desmembrar su territorio en todo ó en parte para *cederlo* á la Nación y, en consecuencia, *que esta tuviera á su vez* facultad para aceptar, por medio de sus poderes ordinarios de legislación, la desmembración y cesión de este territorio; porque las provincias, á su juicio, representaban ante nuestra Constitución Nacional, una entidad política, *reconocida como un hecho preexistente á la organización Nacional misma*, cosa que se desprendía de la simple lectura del preámbulo de la ley fundamental.

El Congreso, se dijo, no puede desmembrar á las Provincias en todo ó en parte; no puede anularlas de ninguna manera, haciéndolas desaparecer como Estados componentes de la Nación en el régimen ordinario, sino en un solo caso, que está claramente consignado en la Constitución, y es el referente á la designación de la Capital de la República, caso en que se requiere el consentimiento de la provincia, previa aceptación de la Nación por medio de una ley.

Que el día en que se entrase á hacer *desmembraciones de los territorios provinciales*, disminuyendo así sus elementos de recursos, *para adherirlos á los bienes de la Nación*, se formaría con ella un Estado tan fuerte que podría ser fatal para la marcha de nuestras instituciones en el porvenir, por cuyo motivo las provincias debían ser mantenidas con el territorio que tenían y que, sólo extraordinariamente, para que la Nación pudiera tener capital ó formar fortalezas convenía autorizar esas desmembraciones que, de otro modo, arruinarían á aquellos Estados que hacían una vida lenta y penosa, por lo que antes de privárseles de esas fuentes de recursos,



debían de ser protegidos en su desarrollo político y económico. (1)

Los que de esta suerte pensaban, creían que *de los territorios nacionales, como provinciales*, podían hacerse *nuevos Estados*, pero no desmembrarse el territorio de las provincias para hacerlas parte de *territorios nacionales*.

La Cámara no atendió estos razonamientos y el proyecto de ley por el que se sancionaba á Posadas como Capital de Misiones, fué aprobado, triunfando con sus ideas los que defendieran que, habiendo mutuo acuerdo, la Nación y las provincias tenían esa facultad que se sostuvo, invocando el artículo 67 inciso 27 de la Constitución que dice—ser atribución del Congreso, el ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre *lòs demás lugares* adquiridos por compra ó *cesión*, en cualquiera de las *provincias* para establecer fortalezas, arsenales, almacenes ú otros establecimientos de utilidad nacional.

En 1900, por segunda vez el Dr. Carlos Pellegrini presentó á la Cámara de Senadores un proyecto análogo, por el que se pedía que se autorizara al Poder Ejecutivo á gestionar *la permuta* de cierta extensión territorial de la provincia de Buenos Aires sobre las costas del Océano, pero, comprendiéndose en ella la ciudad de Bahía Blanca, la que se entregaría por otra parte del territorio de la Pampa Central.

Esta cesión, que debía procurarse, envolvía la idea de dar á la Pampa frente al mar y dotarla de puertos marítimos para formar de ella una gran provincia argentina; (2) pero aunque en el Senado fué aprobado ese proyecto por unanimidad, quedó paralizado por esas pequeñas ambiciones que despiertan odios y recelos sin consultar los grandes intereses nacionales.

La provincia de Buenos Aires por ese proyecto, como lo dijo el malogrado estadista, no sufría en sus intereses,

(1) Cámara de Diputados. Sesión del 28 de julio de 1884.

(2) Pellegrini. Sesión ordinaria del 19 de mayo de 1900.



porque lo que se pedía era *permutar* un territorio por otro de *igual valor*, no siendo tampoco atacada en su autonomía, porque esa cesión debía precisamente ser sancionada por sus cámaras legislativas.

Aun cuando este proyecto quedara encárpetado en la cámara de diputados, ha servido con su aprobación en la alta cámara para fijar la teoría constitucional, la que ha quedado, puede decirse, por dos veces consagrada.

Artículo 14.—Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme á las leyes que reglamenten su ejercicio, á saber; de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar á 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.

La Constitución Argentina por este artículo solemniza derechos inalienables é imprescriptibles del hombre, comprendiendo bajo una disposición común á nacionales y extranjeros.

Pero, al mostrarle el vasto escenario de su imperio, lo limita consultando las dificultades que ofrece la vida en sociedad, porque la libertad de derecho no consiste en obrar sin tener que guardar á los demás consideración alguna.

El derecho se halla restringido en su acción siempre que coarte otro derecho.

El individuo al desarrollar su actividad debe amoldarse á las leyes de la solidaridad humana.

Ninguna declaración de derechos reportaría beneficio al individuo, si todos ellos no estuvieran reglamentados en su ejercicio por leyes que tuvieran por base la justicia.

El individuo, gozando de esos derechos en absoluto, bien pronto los destruiría, haciendo la vida social imposible.

El egoísmo humano, afecto á gozar largamente de sus atribuciones, no demuestra ese amor cuando se trata del cumplimiento del deber.

La historia y la experiencia nos lo dicen y, por lo mismo, hay que poner los derechos individuales fuera del alcance de ese egoísmo, para que por una protección y garantía recíproca puedan ser objeto de un goce tranquilo y no interrumpido.

El poder regulador dejado á las autoridades no puede decirse, pues, que sea abusivo é injusto.

Conforme con estos principios, la Suprema Corte ha declarado que: una Constitución no es más que un compendio de los derechos primordiales; y que su reglamentación queda siempre á cargo de las distintas autoridades que componen el Gobierno, porque no siendo un Código universal que haya de reglamentar todos los derechos del hombre en la plenitud de sus relaciones públicas y privadas, esto pertenece á los poderes legislativo y ejecutivo, y aún á las ordenanzas de policía y municipalidad. (1)

Trabajar—El trabajo, considerado en edades anteriores como una deshonra, ha pasado á ser un mérito y voces exaltadas reclaman que hay obligación de trabajar, para poder gozar del derecho de vivir.

El trabajo, ascendido, dignificado por el obrero de la inteligencia, que gasta su célula nerviosa y el obrero del taller que vitaliza el músculo en sus luchas con la naturaleza, tiene sitio de honor en el concierto del derecho.

Ancho campo le hemos dejado para que se desenvuelva y haga del hombre un ser útil, como lo hemos también estimulado, garantiéndole el fruto legítimo de su esfuerzo.

(1) Fallos de la sala S. C. de J. N. Tomo 30, pág. 468.





Ejercer toda industria lícita.—Aprisionada la industria por instituciones tiránicas, ha conquistado su libertad con la supresión de todas las trabas innecesarias, coercitivas, penales y fiscales que la comprimían, y la ha afirmado destruyendo los gremios y aprendizajes que constituyeran con respecto á ella un intolerable feudalismo económico.

La facultad de ejercer una industria ya no es una propiedad que el estado puede otorgar; la concurrencia en la producción no tiene hoy más ley que la de la oferta, y demanda, y la de las justas restricciones de una reglamentación nacional.

Las industrias suelen dividirse teniendo en vista la naturaleza y objeto de los trabajos en diversas formas.

Cowes recuerda que Juan B. Say ha propuesto una división tripartita de una sencillez perfecta.

1.º Las industrias extractivas, que sacan de la naturaleza las sustancias útiles y las libran tal cual son en el estado de materias primarias, comprendiendo la agricultura, la industria de minas, la caza, la pesca, etc.

2.º Las industrias manufactureras que reciben las materias primarias de una de las industrias de la primera especie, y les hacen sufrir transformaciones materiales, para volverlas directamente utilizables.

En fin las industrias comerciales, que toman los productos en el lugar de las producciones para transportarlas y ponerlas á la disposición de los consumidores. (1).

Navegar y comerciar.—Llenos de obstáculos, como habían estado el comercio y la navegación, ha sido enunciado expresamente el libre ejercicio de estos derechos, por más que ellos, como el ejercicio de toda industria, no sean sino manifestaciones del derecho al trabajo en general.

De peticionar á las autoridades.—El derecho de peticionar es un puente de fácil comunicación entre gobernantes y gobernados. Por medio de él, el pueblo puede

(1) P. Cowes Cours. D. Economie Politique. Tomo I. Pág. 242.

influir benéficamente en la acción del gobierno, haciendo peticiones que ilustren sobre sus conveniencias ó necesidades ó pedir *reparación de los agravios* que se le hubiesen inferido. (1)

Donde quiera que exista un gobierno democrático ó de tendencias democráticas, el derecho de petición juega un ~~rol~~ principalísimo, como demostración de los deseos y juicio ~~de~~ la opinión pública, siendo solamente mal acogido allí donde los gobiernos poco se desvelan por la tranquilidad y bienestar de los habitantes.

Por ejemplo: En China el derecho de peticionar al monarca está simbólicamente reconocido, por el tambor colocado en la puerta del palacio, donde el peticionario golpea cuando lanza la petición en el buzón. Pero los chinos, sin duda, piensan y hacen lo que los Rusos expresan en aquel dicho significativo: « Dios está muy arriba, y el emperador muy lejos » (2)

Sin embargo, el derecho de petición, aun en aquellos países en que se le conceptúa un derecho sagrado, debe, para ser atendido, recaer sobre necesidades ó cargos ciertos, debe ser moderado en sus términos y no imperativo ó injurioso, debiendo presentarse ante el poder competente, para conceder ó negar lo que se solicita.

Este derecho sería incompleto si á él no fuera unido el derecho de reunión el que, si no está consagrado entre nosotros en una forma positiva, lo está por las restricciones que se le hacen por el artículo 22, que dice: «que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución y que toda fuerza armada, ó reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione á nombre de este, comete delito de sedición. (3)

Ejercido dentro de la esfera de las leyes, el derecho de reunión es un agente social poderoso que propende á interesar la atención pública y á hacer que la acción

(1) Cooley. Cap. 14. Sección 5ª.

(2) Lieber. La Libertad Civil. Pág. 112.

(3) Constitución de la República Argentina. Art. 22.





gubernativa se desenvuelva conforme al espíritu de la Nación.

Los que no conocen personalmente la acción práctica y las necesidades de la libertad, se sienten inclinados á considerar las reuniones populares como desviaciones y excepciones del gobierno regular; pero, por más que se discuta, no puede sino reconocerse que ellas se fundan en el derecho natural que los hombres tienen á solidarizar su esfuerzo para su propio bien.

« Se puede decir que el derecho de reunión obedece á la esencia del gobierno republicano, pero entraña también peligros para el orden público, cuando se salva el respeto que se debe á la autoridad y á la ley, como ha sucedido, desgraciadamente, entre nosotros, que en medio de nuestras luchas políticas, animados por la intransigencia y la pasión, hemos hecho reuniones á todas horas, de día y de noche, alarmando á la población y produciendo escenas que escapan á la naturaleza y la índole de esas reuniones. » (1)

Para que la acción de los individuos pueda manifestarse en una forma tranquila y no degenerar en tumultos licenciosos, una ley liberal debe concentrar en sus verdaderos límites esas manifestaciones destinadas á ilustrar el juicio público y á demostrar á los gobernantes las ideas y opiniones que se producen en la sociedad.

Las autoridades tienen, de consiguiente, facultad para establecer un régimen preventivo que evite cualquier atentado contra el orden, como tienen facultad para reprimir todo abuso.

Entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino — La libre locomoción es parte integrante de la libertad individual. Todo hombre tiene perfecto derecho, en la persecución de su bienestar, de arraigarse en un sitio ó, de cambiar su residencia para satisfacer sus deseos, necesidades ó aspiraciones.

Una política estrecha ó atrasada ha mantenido á

(1) Justino Obligado. Cámara de Diputados. Sesión mayo 19 de 1890.



ciertos países cerrados á toda comunicación, como sucediera entre nosotros durante el período del coloniage, ó ha prohibido la emigración, como la Inglaterra en la época de Carlos I.

El derecho á la libre locomoción fué reconocido ampliamente en la República, en el decreto sobre seguridad individual, dictado el 23 de noviembre de 1811.

Los reglamentos y constituciones posteriores no volvieron en contra de este principio á pesar de que, para usar de él, fuera menester munirse de *pasaporte* para transitar aun dentro del territorio de la República.

Este requisito, sujeto á trámites morosos é incómodos, fué abolido en 1854, de acuerdo con la prescripción de que nos ocupamos, con el objeto de facilitar á las Mensajerías Argentinas, que acababan de establecerse, la expedición en su tránsito por las provincias Confederadas, así como el de los pasajeros que ellas condujeran (1).

Ultimamente el goce ilimitado del derecho de entrar y permanecer en el país ha sido reducido por la ley de expulsión de extranjeros, que faculta al Poder Ejecutivo á ordenar la salida de todos los que hubieren sido condenados ó fueren perseguidos por tribunales extraños al país por crímenes ó delitos comunes; y de los que por su conducta comprometan la seguridad ó perturben el orden público

Ese mismo poder ha quedado igualmente autorizado para impedir la entrada en el territorio de la República á todo extranjero que sea pasible de incluirse por sus antecedentes entre los que se les pueda exigir que hagan abandono del país. (2).

De publicar sus ideas sin censura previa.—La escasa prensa que existiera en el país antes de nuestra emancipación estuvo restringida por una legislación tan severa que no la dejó desarrollarse.

(1) R. O. Tomo 3°. pág. 145. Decreto de agosto 8 de 1854,

(2) Ley de 25 de noviembre de 1902.



El primer periódico que se diera á luz apareció en Buenos Aires en 1802 llevando esta hoja impresa como título «El Telégrafo»; pero tuvo corta existencia, porque á los primeros números fué suprimido por propia autoridad del Virrey, debido á la indignación que produjo en el vecindario uno de sus artículos en que se criticaban con grosería los defectos de que adolecían las gentes del país. (1)

Un año después, esta publicación, cuyo programa económico, según Estrada, era fomentar nuestra industria y conservar el monopolio mercantil, fué sustituida por otra el «Semanario de Agricultura, industria y comercio» cuyas materias eran un desarrollo de las ideas popularizadas por Belgrano en sus «Memorias económicas» (2)

Vencido y conquistado Montevideo en 1806 por los ingleses, que querían que las colonias hispano americanas se emancipasen bajo la protección de sus armas, con el objeto de abrirse nuevos mercados para su comercio, Sir Auchmuty, que gobernaba á la sazón, para atraerse la simpatía de los hijos del país y afirmar su obediencia, promovió la publicación de un periódico denominado «La Estrella del Sud.»

«La base capital de su prédica consistía en la explicación de los perjuicios y miserias que produjera el despotismo y el monopolio mercantil de España, comparados con la expansión del trabajo y con el desarrollo de la opulencia que debía producir muy pronto el comercio libre que era de derecho común para todos los súbditos ingleses. (3)

A fines de enero de 1810, Belgrano fundó el «Correo del Comercio», convirtiéndose su local en centro de conspiración y su publicación en instrumento de solapada prédica revolucionaria.

Después de este período de iniciación y conservación,

(1) Vicente F. López. Historia de la República Argentina. Tomo I. Cap. XXIII

(2) B. Mitre. Historia de Belgrano. Tomo I. Cap. VIII.

(3) V. F. López. Historia de la República Argentina. Tomo 2º. Cap. XXX.

la prensa pasó casi bruscamente á la vida de libertad con tanto entusiasmo que la «Gaceta», creada al poco tiempo de instalada la Junta Revolucionaria, adoptó como lema aquel hermoso dicho de Tácito: «*Rara tempora felicitatis, ubi sentire quae vellis et quae sentias dicere licet*», «raros tiempos de felicidad aquellos, en que se puede sentir lo que se quiere y decir lo que se siente». (1)

Los patricios de mayo, en vista de la importancia y fuerza educadora que tiene esa institución, la sacaron de la atmósfera asfixiante á que había sido condenada á existir para que llenara su misión civilizadora.

El Reglamento que ellos dictaron fué, sin embargo, bastante incompleto, aunque por su encabezamiento se ve el espíritu con que fué trabajado.

Explicando las disposiciones que en él se establecían se dijo, que se decretaban *atendiendo á que la facultad individual de los ciudadanos, de publicar sus pensamientos ó ideas políticas, era no sólo un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar á la nación en general y el único camino para llegar al conocimiento de la verdadera opinión pública*. (2)

La libertad de emitir sus ideas políticas fué de este modo reconocida en nuestro país como un derecho perteneciente al hombre, pero quedando al mismo tiempo en *su abuso* contenida por una *Junta Suprema de Censura*, que á ese fin creaba dicho Reglamento.

No preparados aun para la libertad en materia de religión, por la supremacía que ejercía el catolicismo en aquella época entre nosotros, se mantuvo sobre esta materia la censura previa, comprendiéndose sin distinción todos los escritos que con la religión se relacionasen.

El 26 de octubre del mismo año, las autoridades que compusieron el primer Triunvirato dictaron otro decreto, también bastante defectuoso, á pesar de que les sirviera de base el dado anteriormente por la Junta.

(1) Montes de Oca. Derechos Constitucional, Tomo 1.º, Cap. XI.

(2) R. O. Tomo 1.º, Pág. 108.



El abuso de la libertad de imprenta se consideraba por él un crimen del que debía responder lo mismo el autor que el impresor, en caso de no constar el nombre de aquel, siendo así todavía más coercitivo que el Reglamento que sustituía, porque este hacía responsables al autor y editor y subsidiariamente al impresor.

Sin embargo, con ese decreto se establecía una *Junta Protectora de la Libertad de Imprenta* para evitar « Los efectos de la arbitrariedad en la calificación y graduación de estos delitos. »

El gobierno, al dictarlo manifestó en esa oportunidad su claridad de juicio cuando, hablando sobre la libertad de la prensa, dijo: « Tan natural como el pensamiento « le es al hombre la facultad de comunicar sus ideas. « Es esta una de aquellas verdades, que más bien se « siente que se demuestra. »

Nada autoriza á desconfiar que no hubiera sinceridad en las palabras del Gobierno cuando dijera que, fiel á sus principios, quería restituir á los pueblos americanos, por medio de la libertad política de imprenta, ese precioso derecho de la naturaleza, que le había usurpado un envejecido abuso del poder.

Probablemente un sentimiento instintivo más que una sólida preparación, hacía que sus hombres comprendieran la importancia de la institución y que creyesen otorgar gran merced, cuando redactaran esos documentos, mezcla abigarrada de raquitismo y grandeza en el concepto.

Sobrados motivos hay para creerlo por la ingenuidad infantil que á veces muestran nuestros patricios en algunos de sus actos.

Así, en 1815, al restablecerse ese decreto con algunas disposiciones ampliatorias, en uno de los nuevos artículos se decía: « Se establecerá un periódico encargado á un sujeto de instrucción y talento, pagado por el Cabildo, el que en todas las semanas, dará al público un pliego ó más con el título de Censor. Su objeto será refle-

xionar sobre todos los procedimientos y operaciones injustas de los funcionarios públicos y abusos de poder, ilustrando á los pueblos en sus derechos, y verdaderos intereses. »

Habrá también otro periódico, encargado del mismo modo á sujeto de las cualidades necesarias, pagado por los fondos del Estado, cuyo cargo será dar todas las semanas una Gaceta, noticiando al pueblo los sucesos interesantes, y satisfaciendo á las censuras, discursos ó reflexiones del Censor.

Qué se proponía el Gobierno al fundar dos diarios igualmente pagados por el Estado, debiendo uno atacarle y otro defenderle?

¿Supondrían los patriotas, que se les censuraría en esa forma sin vacilación, sirviéndoles esa crítica de guía en sus pasos?

¿No es absurdo esperar una crítica severa de aquel á quien uno mismo paga?

Pensaba con esto engañarse al público? Tal intención no podía existir, puesto que la función de uno y otro periódico se determinaba por un decreto llamado á publicarse.

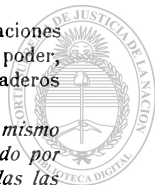
No hay duda de que ellos creían que esa organización debía influir benéficamente en los actos del Gobierno.

El decreto de octubre de 1811 fué restablecido todavía en 1817.

La Constitución de 1819, siguiendo la senda trazada, ratificó también la libertad de la prensa, que no había de tardar en degenerar, al ser conmovida por las pulsaciones convulsivas de la anarquía que debía transformar, la libertad en licencia, la fuerza en derecho positivo.

Cuando la estrella de las Provincias Unidas ocultaba sus glorias en un cielo tempestuoso, ella fué incapaz de moderar las pasiones.

Desprestigió á las autoridades, sembró la discordia proclamando doctrinas subversivas y aun desveló sin





discreción la vida privada; pero no escapó á la exacerbación de los ánimos que encendiera. Las facultades extraordinarias que la Sala de Representantes concedió al Gobierno en marzo de 1821, le comprendían porque le autorizaban para *contener, reprimir y escarmentar* á los autores de tamaños males. (1)

Dejado poco tiempo después sin efecto ese decreto, volvió nuevamente á regir el del 26 de octubre de 1811.

En 1822, deseándose cortar el abuso de la libertad de escribir, se dictó una ley provisoria que encargó á la justicia ordinaria el juzgamiento de los delitos de imprenta, la que debía proceder asociada á cuatro vecinos sacados á la suerte de la lista de ciudadanos que establecía el artículo 3º del decreto de 26 de octubre de 1811.

Esta ley fué llamada de tiro rápido, por la brevedad de su procedimiento que debía ser verbal y no durar más de cuarenta y ocho horas, debiendo interponerse el recurso de apelación á las dos horas de notificada la sentencia y pronunciarse fallo sobre ella dentro del término de tres días. (2)

« La ley de 1821 y 1822, vinieron á templar ese carácter grosero y soez con que había nacido la imprenta; más no alcanzaron á contener sus desbordes » (3)

« Esta prensa fué, como ha dicho Zuviría, « la verdadera nodriza de los caudillos y demagogos, la redactora de sus excesos á nombre de la libertad y pública opinión. (4)

En 1826 se declara nuevamente la libertad de publicar las ideas como un derecho apreciable al hombre y esencial para la conservación de la libertad civil, ofreciéndose garantirla por las leyes. (5).

La ley del año 28, dictada durante el gobierno del co-

(1) Leyes y Decretos 1810-1876. Tomo II. Pág. 103.

(2) Leyes y Decretos 1810-1876. Tomo II. Pág. 343.

(3) Facundo Zuviría. La Prensa Periódica, Pág. 148.

(4) Obra citada.

(5) Constitución de 1826. Art. 161.



ronel Dorrego, señala un verdadero progreso, definiendo los delitos de imprenta en esta forma: «Son abusivos de la libertad de escribir los impresos que ataquen la religión del Estado, que esciten á la sedición, ó á trastornar el orden público, á desobedecer las leyes, ó á las autoridades del país; los que aparezcan obscenos, contrarios á la moral ú ofensivos del decoro y de la decencia pública, los que ofendan con sátiras ó invectivas al honor y reputación de algún individuo, ó ridiculizen su persona, ó publiquen defectos de su vida privada, designándolo por su nombre y apellido, ó por señales que induzcan á determinarlo, aun cuando el editor ofrezca probar dichos defectos.» (1).

Haciéndose una calificación penal tan extensa, la libertad de imprenta habría sido imposible con la vigencia de esta ley, si con juicioso criterio, no se hubiese establecido en ella una excepción que era la de no comprender como delictuosos *«los impresos que solo se dirigían á censurar los actos ú omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.»*

«La Ley Dorrego fué, como ha dicho López, el primer ensayo que se hizo de una ley, fundada en buenos principios de la materia con la organización del jurado de acuerdo con las indicaciones de los mejores publicistas europeos.» (2).

Ella rigió hasta 1832 en que Rosas por decreto de 1º de febrero de ese año requirió la autorización previa para poder publicar periódicos, imponiendo multas y castigos severos á los que violaran esta prohibición, advirtiendo que solo podría establecer ó administrar imprenta establecida y ser editor de algun periódico el *ciudadano de la República* que estuviera *domiciliado en la Provincia*; ó el extranjero que *previamente presentare* para ser archivado en la Escribanía Mayor de Gobierno, un testimonio de escritura pública, otorgada ante un escribano de nú-

(1) Leyes y Decretos 1810 á 1876. Tomo III. Pág. 353.

(2) Historia Argentina, Vicente F. López. Tomo 10, pág. 361.



mero de la ciudad de Buenos Aires, por la que declarara querer establecer su *domicilio perpétuo en la provincia*, y que se constituía en súbdito de ella, *renunciando á toda dependencia y protección* del Estado en que había nacido ó del que fuera ciudadano y *de cualquier otro Gobierno*. (1).

Por este monstruoso decreto ya puede suponerse de qué garantías y de qué libertad gozaría la imprenta en esa época.

Durante aquel gobierno despótico quedó suprimida toda manifestación independiente, conservándose solo los diarios adictos al dictador, quien infundió á su prédica formas escandalosas, porque Rosas derramaba en el oído de sus empeñosos colaboradores de la prensa, todo el veneno que podía recoger en las informaciones de familia y en las relaciones indiscretas de los que se interesaban en llevarle las intimidades personales de sus adversarios. Vivía en una constante y diaria comunicación con ellos, indicándoles todo y metiéndose hasta en las mayores nimiedades; el apodo que convenía emplear, el lugar donde debían herir, el arma y el procedimiento eran por él insinuados. Todo cuanto salía de aquel laboratorio pasaba por sus manos; ninguna prueba se entregaba á la prensa sin su sanción suprema. (2)

La Constitución de 1853, mejor inspirada, estableció que todos los habitantes de la Nación podían publicar sus ideas por la prensa sin censura previa.

Este principio, que libertó á la prensa de las odiosas reglamentaciones de la tiranía, quedó rigiendo para todas las Provincias Argentinas con excepción de la de Buenos Aires la que, habiéndose separado de la Confederación dictó en ese periodo la ley de septiembre de 1857 conocida con el nombre de *ley mordaza* por la estrechez de su espíritu.

(1) Véase Recopilación de Leyes y Decretos promulgados en la provincia de Buenos Aires 1810-1876. Tomo 4, pag. 50.

(2) Ramos Mejía. Rosas y su tiempo. Tomo 2. Pág. 48.



Esa ley brevísima contenía un solo artículo y disponía que: las acciones de los particulares, por injurias, calumnias ó difamaciones que se cometiesen por la prensa, como las que también en su caso correspondiese intentar á los fiscales del Estado, podrían ser deducidas ante los jueces ordinarios, los cuales las juzgarían por las leyes civiles ó criminales.

En 1860 la Convención Provincial de Buenos Aires, autorizada para revisar la Constitución Nacional, dejó subsistente el principio consagrado por la Constitución de 1853 é introdujo además el artículo 32 que prohíbe al Congreso Federal dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta ó que establezcan sobre ella la jurisdicción federal.

La libertad de exteriorizar y difundir las ideas por medio de la prensa y que nuestra Constitución proclama como un derecho, no es absoluta é ilimitada ni está exenta de responsabilidad.

Algunos escritores, exagerando las consideraciones á que la prensa es acreedora, han sostenido que no debe suprimirse aún en sus excesos. Mirabeau, uno de los tantos encauzados en esa corriente, en un discurso pronunciado ante los Estados generales, aludiendo á la libertad de la prensa, decía: « Consagrada esta libertad, la más inviolable, la más ilimitada, sin la cual las otras jamás habrían sido reconocidas y con vuestro ejemplo firmad el enigma del desprecio público sobre la frente del ignorante que tema sus abusos » (1)

Si la legislación positiva hubiera aceptado esa teoría utópica, los hechos se habrían encargado de demostrar cuán infundado y atrevido era el desdén que manifestara el gran tribuno para los adversarios de su doctrina.

No son pocos ciertamente los que han confesado su desencanto después de haberse mostrado sectarios fanáticos de la absoluta libertad de imprenta.

(1) Mirabeau. Sur la liberté de la presse, año 1788.

Emilio Girardin, uno de ellos exclamaba así un día:
« Se dice que los males que puede producir el periodismo
están compensados por el bien que hacen. »

« Yo también he sostenido esa teoría y he creído en
ese bien. »

« Pero confieso mi error. Ese bien no lo he encontrado jamás, mientras que el mal aparece y salta á los
ojos por doquiera. »

« Cítese sinó una sola libertad que no haya sido
comprometida por quererla extremar demasiado los
diaristas. »

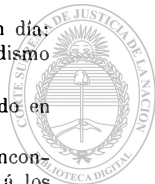
« Cítese un sólo ciudadano eminente que no haya sido
vilipendiado como un Cristo por la prensa, unas veces
amarilla con la palidez del oro ó de la envidia, y otras
roja como el color de la sangre ó el reflejo de la
hoguera de nuestras discordias intestinas. »

Cítese una sola obra suya que no haya sido señalada
con un sacudimiento ó el derrumbe de las instituciones
amontonadas en escombros á su alrededor. »

« Si alguno conoce ese diario, nómbrémelo que yo
no lo conozco. » (1)

Ya no hay en Europa, dice Bonald, « un solo hombre
de estado, si se exceptúan los que especulan en los
desórdenes públicos, que crea posible gobernar bien una
nación con libertad de imprenta, sin sólidas garantías
para que no se abuse de ella ; que no mire la ilimitada
libertad de la prensa como incompatible con todo go-
bierno regular, que no vea en ella la causa de todos
los males que han afligido, que afligen y amenazan á la
Europa, y que no se encuentre hasta ridículo que las
más graves cuestiones de política, de administración,
de moral y de religión sean discutidas y juzgadas todas
las mañanas sobre la mesa del desayuno, junto con la
pieza nueva, la ópera cómica el vaudeville, etc. »

(1) Les droits de la presse por E. Girardini, pág. 97.





Juiciosamente nadie puede aplaudir la consagración de la absoluta libertad de la prensa.

La prensa cuando no tiene ley que la contenga es exposición de odio, grito incesante de guerra, medio de propaganda pernicioso y causa de los mayores trastornos sociales

A los que dignifican la libertad absoluta de la prensa no se les ocultará que una prensa embustera, bastarda y repudiada por el buen sentido no hay para que alentarla y conservarla, haciéndola irresponsable y que una prensa circunspecta y verídica está defendida por sí sola.

La prensa que hace de la injuria y de la calumnia un tráfico, es un foco de infección moral que debe higienizarse para que no cause estragos.

Extraña anomalía sería la de establecer una igualdad de derecho entre los individuos y luego rechazarla para asegurar á una institución el poder de insultar y escarnecer á la sociedad en nombre de la libertad y del derecho mismo.

Se extravían y engañan los que dicen que puede concederse sin peligro la libertad ilimitada de la prensa, porque todo lo falso es impotente y que cuanto más se exagera una propaganda tanto más se desvirtúa, bastando ocho días de mentira continua para oxidar y hasta desgastar la pluma más acerada del mejor (ó peor) de los libelistas. (1)

Hay en el hombre una predisposición natural á creer todo lo malo, como que no somos modelo irreprochable de moralidad.

La calumnia aunque no sea deseada, como fruto prohibido es manjar que en el mundo ávidamente se devora sin precaución ni repugnancia.

Es tema de conversación, motivo de comentarios y, como instrumento de descrédito, maza formidable que sirve, cuando la ocasión se ofrece, para dar por tierra con la honradez y virtud más acrisolada.

(1) Thiers. Histoire de la Revolution française. Tomo VII pág. 179.



« Todos sabemos que hay fanáticos de tal ó cual órgano de publicidad que, apenas se despiertan por la mañana, se santiguan con su diario favorito, sobre cuya veracidad y sana doctrina juran con más seguridad y aplomo que si lo leyeran sobre los mismos santos Evangelios; pero todos sabemos así mismo que hay periodistas capaces de todo para llegar á su fin, hasta explotar instintos y los más bajos apetitos de la plebe. » (1)

Someter todo libro ó escrito á una persona ó jury de censura, dejando á su juicio el autorizar ó negar su publicación, es sin discusión ahogar la libertad, de la prensa; pero obligarla á responder del abuso de esta libertad, es también apoyarse en los sólidos fundamentos de la verdadera libertad, que no quiere que se rompa el orden y la armonía social

Asociarse con fines útiles — El espíritu de asociación es un factor eficiente de progreso. Por él la energía, la actividad é inteligencia humana se ensanchan adquiriendo majestad y grandeza.

Por él los hombres se perfeccionan, aumentando su poder y realizando aquellas empresas que están fuera del alcance de la acción individual.

Una metamorfosis sorprendente ha producido la aplicación de este principio que ha revolucionado la cultura y la producción económica de los estados.

Los medios de producción esparcidos, mezquinos y pequeños se han convertido en palancas poderosas de la producción moderna al organizarse bajo una dirección social.

Las ciencias, el comercio, las artes é industrias han sentido la eficacia de este sistema, que permite al hombre posesionarse de la naturaleza y vencer los mayores obstáculos por la unión y subdivisión del trabajo.

« Cada día el derecho de asociación, ó sea el principio de solidaridad, el principio humanitario por excelencia,

(1) Celestino L. Pera. Discurso pronunciado en la legislatura de Santa Fe. Sesión del 19 de junio de 1900.

bajo una forma ú otra, bajo el pretexto de distracción, de producción, de sociedad de consumos, de regata, de orfeón, de sociedad cooperativa, penetra más y más en el dominio de la práctica, como para realizar la irresistible ley del progreso que nos impele al aumento de la vida colectiva por la vida individual y de la individual por la vida colectiva. » (1)

Profesar libremente su culto — « En la América Española, como los mismos católicos lo han dicho, jamás flameó otro estandarte que el del catolicismo, ni se oyó otra voz que la del Evangelio » pero no fué porque ellos nos conquistaran con una prédica razonada, sino ejerciendo una tiranía absoluta sobre la conciencia.

Estando prohibido al extranjero entrar en el territorio y, no perdiéndose la oportunidad de expulsarle cuando había tenido por gracia esa licencia, por inseguro en las cosas de la fé, ellos no tuvieron más obstáculos para difundir su doctrina que la de convertir á los indios.

Cuidadosos de la conservación de su predominio, instituyeron el Tribunal de la Inquisición para que velara por la pureza de su doctrina y aumentaron su poderío, obligando á todos á mantener su culto con los tributos del diezmo.

Bajo su dominio, el pensamiento estuvo ahogado por la censura previa (2) y por la recolección que se hacía de los libros repartidos subrepticamente. (3).

Su despotismo era tan imperioso que los virreyes, oidores, gobernadores y demás ministros de cualquier dignidad y grado, y todos los demás cristianos estaban obligados, cuando veían pasar por la calle al Santísimo Sacramento, á arrodillarse en tierra, y estar así hasta que el sacerdote hubiese pasado, y luego, acompañarle hasta la Iglesia de donde había salido; sin que nadie

(1) Eugenio Pelletan. Derechos del Hombre.

(2) Recopilación de las leyes de Indias. Tomo 1º. Libro 1. Título XXIV. Ley XV.

(3) Recopilación de las leyes de Indias. Tomo 1º. Libro 1. Título XXIV. Ley XIV.



podiera escusarse por lodo, ni polvo, ni otra causa alguna, debiendo pagar el que no lo hiciera seiscientos maravedís que debían dividirse entre los clérigos y la justicia. (1)

Acompañando al cristiano hasta la hora de su muerte le imponían su voluntad exigiéndole que se confesase devotamente, bajo pena de perder la mitad de sus bienes. (2)

Esta situación privilegiada la conservó sin mengua alguna la religión católica en nuestro país hasta 1825 en que entró á conciliarse la religión con el derecho, al celebrarse el tratado de amistad, comercio y navegación entre los Gobiernos de las Provincias Unidas y Su Majestad Británica.

En él se convino que los súbditos ingleses residentes en el país no serían inquietados, perseguidos ni molestados por razón de su religión; y que gozarían de una perfecta libertad de conciencia, pudiendo celebrar el oficio Divino ya dentro de sus propias casas, ó en sus propias y particulares iglesias ó capillas, las que quedaban facultados para edificar y mantener en los sitios convenientes. (3)

Poco después seguía á ese tratado, en la Provincia de Buenos Aires, la declaración de la libertad de culto promulgada en octubre 12 del mismo año y en la que se dijo: que era inviolable en el territorio de la provincia, el derecho que todo hombre tiene para dar culto á Dios Todo Poderoso según su conciencia, quedando el uso de ese derecho sujeto á las prescripciones de la moral, el orden público y las leyes existentes en el país.

Por la Constitución de 1853 la libertad de cultos recibió su última consagración á pesar de la ardorosa oposición que se le hiciera.

En aquellas sesiones el Convencional Gorostiaga re-

(1) R. de las Leyes de Indias. Tomo 1º. Libro I. Título I. Ley XXVI.

(2) R. de las Leyes de Indias. Tomo 1º. Libro I. Título I. Ley XXVIII.

(3) R. O. Tomo 2º. Pág. 83.

cordó oportunamente que el tratado con la Gran Bretaña estaba vigente y que era obligatorio á toda la República, sin que ninguna provincia pudiera negarse á su cumplimiento, ni ante el poder de la Inglaterra, ni ante el poder de la razón, porque ese tratado había sido ratificado por el Jefe Supremo de la Nación.



Estas razones influyeron decididamente en el ánimo de los convencionales, los que, dando una prueba de adelanto y de cultura, aprobaron esa disposición que contó entre sus defensores más decididos al Convencional Lavaysse el cual había manifestado que votaría por ella, porque la creía un precepto de caridad evangélica en que estaba contenida la hospitalidad que debíamos á nuestros prójimos; que al solicitar y sostener estas ideas como diputado de la Nación, no olvidaba su carácter ni las distintas aunque serias obligaciones que le imponían; pero que, como *Diputado*, debía promover para la Nación las fuentes de su prosperidad, entre las que la inmigración de los extranjeros, aunque de cultos disidentes, era á su juicio una de las principales; que como *sacerdote* les predicaría después el evangelio y la verdad de su religión con calor y conciencia, como acostumbraba á hacerlo en el desempeño de sus obligaciones ministeriales, convencido de que el catolicismo nada tenía que temer de las otras religiones, ni tampoco sería defendido con las armas de la censura desgraciadamente tan gastadas al presente (1)

Enseñar y aprender — Una política sabia y sana es la de hacer del derecho á enseñar y aprender un derecho fundamental.

La verdad no puede ser esclarecida sin la facultad del libre examen de ideas, doctrinas y principios, porque cuando á la inteligencia se le ciñe á preocupaciones sistemáticas ella termina por corromperse.

Toda pretensión de infalibilidad es un error anticipado

(1) Convención Constituyente de 1853, Sesión del 24 de abril.



pues la verdad no es patrimonio de un individuo, una colectividad, ni aun de un siglo como con precisión se ha dicho.

Ella, para nuestra inteligencia finita, no es más que un proceso interminable de investigación.

En su mayoría, las doctrinas científicas ¿no están fundadas en hipótesis?

La hipótesis en las ciencias físicas, dice Naquet · desempeña un papel importantísimo y muy delicado. Es indispensable; sin ella no hay ciencia posible, y por otra parte si se les atribuye *el valor de una realidad efectiva*, se puede caer en los más groseros errores y se impide el progreso. (1)

La enseñanza, para que pueda cultivarse con ventaja, debe vivir en noble torneo porque del choque de las ideas y opiniones es de donde salen las doctrinas más ciertas, los principios más elevados.

«La escuela no debe, pues, ser sectaria: Como lo expresa Hostos, «deberá defender con vigor su independencia de todo dogma religioso, de todo dogma político, de todo dogma económico, de todo dogma científico, de todo dogma literario; en una palabra de todo dogma. Religión, moral, derecho, Estado, sociedad, literatura, todo es progresivo, porque todo es expresión de una fatalidad biológica que ha sujetado y sujeta á la ley de su propio desarrollo á todos los seres, y triplemente progresivo el ser de razón, de conciencia y de sociabilidad reflexiva.» (1)

Es respetándose esta independencia como ella puede desempeñar su misión civilizadora y hacernos conquistar el imperio del mundo físico y moral.

Los únicos derechos que el Estado puede hacer valer, es que, los hombres que se ocupan en las ciencias y en la enseñanza, no *salgan de su esfera profesional, ni confundan* sus funciones con las demás esferas sociales,

(1) C. A. Laissant. «La educación fundada en la ciencia». Pág. 103.

(1) Eugenio M. De Hostos. Moral Social, Cap. XXVII, Pág. 155.



porque padecerían con esta confusión de órdenes diversas las ciencias y la enseñanza; que no se haga de la enseñanza un *instrumento de ocasión* para fines extraños á la ciencia y á la instrucción, que ella en los primeros elementos del saber humano *sea obligatoria* para que todos los miembros de la sociedad se pongan en estado de conocer y llenar sus deberes para con ella misma. (1)

Artículo 15 — En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución: y una ley reglará las indemnizaciones á que da lugar esta declaración. Todo contrato de compra-venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano ó funcionario que lo autorice. Los esclavos que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

Devolver al hombre la personalidad de que había sido despojado, por el torpe y grosero egoismo del hombre mismo, fué una aspiración de los próceres de mayo.

Repugnábales ver á sus semejantes envilecidos, sujetos á derecho de propiedad; tratados como bestias é igualados á ellas en el trabajo y, no bien se sintieron con poder suficiente para suprimir el paseo del estandarte real, que como símbolo humillante trajera la conquista, prohibieron públicamente la introducción de esclavos en obsequio á la humanidad afligida.

El 15 de mayo de 1812, firmado por Don Feliciano Antonio Chiclana, Bernardino Rivadavia y Nicolás Herrera como secretario, apareció en forma de decreto la orden de clausura de estos territorios como mercado de

(1) Ahrens. Curso de derecho natural.



tan infame tráfico, la que se tenía reservada sin darle efectividad desde el 9 de abril.

La devolución á la vida de millares de seres quedó anunciada....! (1)

En dos de febrero de 1813, la Asamblea General Constituyente, conmemorando su feliz instalación, consideró y tuvo por libres á todos los nacidos desde el 31 de enero de 1813 inclusive en adelante, iluminando con esa declaración la cuna infortunada de la servidumbre. (2)

El cuatro de febrero del mismo año, la misma Asamblea amplió su gracia, haciéndola extensiva á todos los esclavos de países extranjeros que de cualquier manera se introdujesen en el país, quedando libres por el solo hecho de pisar en el territorio de las Provincias, que se convertía para la desgracia en una especie de *tierra prometida* abierta á la esperanza. (3)

Pero esa resolución, que habría animado á muchos corazones apenados, tuvo que suspenderse por las inquietudes que suscitó en el Brasil como *peligrosa y perjudicial* á las propiedades de sus habitantes, por lo que ordenóse que todos los esclavos que se hubiesen fugado ó se fugaran de las posesiones de dicho estado fueran devueltos escrupulosamente á sus amos. (4)

El 21 de enero de 1814, interpretándose el desafortunado decreto se dijo: que se debía entender que él se refería á los esclavos que se introdujeran por vía de *comercio ó venta* contra las prohibiciones anteriores prohibitivas de ese tráfico. (5)

El movimiento emancipador no hacía sino detenerse momentáneamente. El brazo armado del esclavo mismo, que había sido llamado á compartir de las aflicciones y

(1) Leyes y Decretos de 1810 á 1876. Tomo I °, pag. 131.

(2) Esta declaración se ratificó por la Constitución de 1826.

(3) R. O. Tomo I °, pag. 194.

(4) R. O. Tomo I °, pag. 250.

(5) R. O. Tomo I °, pag. 253.

penurias de la guerra, era el signo más seguro de su triunfo. (1)

Era de sus propios esfuerzos de quien iba á depender el que ellos disfrutaran de días mejores, porque á los que el nacimiento no les había arrancado de la servidumbre les era permitido conquistar el rango de ciudadano *comprando ese precioso don con sus acciones militares*. (2)

Como las diversas disposiciones que se dictaran para poder emplear esos brazos útiles en el servicio militar se eludieran llevando los esclavos al extranjero, el gobierno tuvo que prohibir terminantemente su *extracción*. (3).

El interés de sus poseedores, no solamente se ponía en pugna contra el interés de la patria sino que, conservando su inhumanidad, proseguía subrepticamente el comercio abolido, por lo que, el 3 de septiembre de 1824 volvióse á condenar la introducción de esclavos en el país, declarándose posteriormente piratas á los traficantes de esa trata. (4).

A fines de 1831, el gobierno de Buenos Aires, creyendo mejorar la situación de los siervos, autorizó la enajenación por «justo título» de todos los esclavos que se hubiesen introducido ó se introdujesen en la provincia en clase de sirvientes, (5) pero vióse obligado á ocuparse de nuevo de ese decreto para concluir con los abusos que á su sombra se cometían. (6).

El comercio de esclavos no desapareció hasta 1840 en que fué ratificado por Rosas el tratado celebrado con la Gran Bretaña en 1839 y en el que se expresó que: habiendo sido abolido legalmente ese tráfico en todo el territorio de la República Argentina, se de-

(1) R. O. Tomo 1.º, pag. 218.

(2) R. O. Tomo 1.º, pag. 393.

(3) R. O. Tomo 1.º Pág. 390.

(4) R. O. Tomo 2.º Pág. 69.

(5) Recopilación de Leyes y Decretos. 1810-1876. Tomo 4.º Pág. 40.

(6) R. O. Tomo 2.º Pág. 312.





claraba para siempre totalmente prohibido á todos los ciudadanos de dicha República en todas partes del mundo. (1).

Abolido en absoluto dicho comercio, no quedaba mas que hacer que libertar los últimos restos de la esclavitud existente en el país, siendo esta la obra que realizó la constitución de 1853.

Pero, aunque bien inspirada su declaración, fué imperfecta, lo que motivó el que los convencionales de 1860 agregaran al artículo pertinente que los esclavos, que de cualquier modo se introdujeran, serían libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

Esta omisión que habían hecho los constituyentes de 1853 cediendo, como se había cedido antes, á la integridad del principio, por no causar una tirantez de relaciones con el Imperio del Brasil, fué llenada recordándose que la Confederación había celebrado un tratado con aquella nación, en que se estipulaba la extradición de los esclavos que se refugiasen en el territorio argentino, colocando la desgracia así al nivel de los grandes crímenes que no tienen derecho de asilo.

Considerándose esa concesión como un insulto á la moral y á la humanidad y para impedir que tratados semejantes pudieran en lo sucesivo celebrarse, restableciöse en la Constitución de 1853 el texto alterado de la ley de 1813, proclamándose el principio de la abolición de la esclavitud como una de las grandes conquistas de la revolución. (2).

Artículo 16 — La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales, ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos

(1) R. O. Tomo 2.º Pág. 406.

(2) El Redactor de la Comisión Examinadora. N.º 7. Pág. 56.



sin otra condición que la de idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Conquistado y colonizado nuestro suelo por un pueblo regido políticamente por un sistema monárquico, ese sistema se reflejó en el país con sus diferencias de clase.

Sin embargo, la aristocracia careció de esplendor y de importancia en el Virreynato del Río de la Plata, porque ella más bien se dirigía á aquellas colonias españolas que, por la riqueza de sus minas, ofrecían una perspectiva al deseo ávido de riqueza inmediata.

Nuestro territorio, más apropiado para la ganadería y agricultura que para las industrias extractivas, no era teatro de aventura para la nobleza empobrecida pero, aunque poca, entre nosotros existió.

Con ella, la desigualdad había derramado su germen que se comenzó á destruir, borrando las diferencias que existían entre el militar español y el militar indio, los que fueron igualados en categoría y derechos por orden de la Junta de mayo, dada en 8 de junio de 1810. (1)

Esas tendencias democráticas se acentuaron en 1813, año en que, á moción del ciudadano Alvear, la Asamblea general Constituyente ordenó la extinción de todos los títulos de Condes, Marqueses y Barones en el territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

El 13 de agosto los mayorazgos desaparecieron por el mismo espíritu de igualdad que se reclamara y como institución contraria al interés de la población y al aumento de las riquezas territoriales, objetos de los que, como se dijo, se distaría mientras el patrimonio de muchas familias, fijando en una pequeña porción de hombres el cálculo hereditario de un exclusivo engrandecimiento, formara la fortuna de un solo ciudadano fomentando su orgullo y animando su prepotencia.

(1) R. O. Pág. 34, Tomo I°.



En el mes de octubre, las medidas extremáronse, prohibiendo que se mantuvieran en la fachada de ninguna casa particular armas, geroglíficos ó distinciones de familia, que apoyaran el orgullo de los aristócratas originarios.

De tal suerte se concluyó con esa organización artificiosa que nos dividía en categoría, dejándose un campo abierto al mérito sin distinciones injustas.

El derecho de igualdad de los habitantes del Estado fué finalmente establecido en el Estatuto Provisional de 1815 en su artículo 1.º siendo definido en el artículo 2.º diciéndose que él consistía en que la ley, bien fuera preceptiva, penal ó tuitiva era igual para todos y favorecía igualmente al poderoso que al miserable para la conservación de sus derechos.

Estas mismas disposiciones se repitieron en el Reglamento Provisorio de 1817 y en la Constitución de 1826 en su artículo 110.

Pero, como oportunamente lo recuerda el Dr. Montes de Oca, había una disposición que podía dar lugar á alguna duda por la ambigüedad de sus términos, ella decía así: «A ningún hombre ó corporación se concederán ventajas, distinciones ó privilegios exclusivos, sino los que sean debidos á la virtud ó los talentos: no siendo transmisibles á descendientes, se prohíbe conceder *nuevos* títulos de nobleza hereditaria.»

«A fin de evitar la duda, la Constitución de 1826, que en su artículo 180 repitió casi á la letra el precepto precedente, prohibió en su último inciso «los títulos de nobleza hereditaria», sin distinguir entre nuevos y antiguos, existentes ó inexistentes.» (1)

Por nuestra Constitución actual, tampoco puede haber nobles propietarios de feudos, villanos ó pecheros, mayorazgos ó vinculaciones, restos despóticos del antiguo feudalismo.

(1) Montes de Oca. Lecciones de Derecho Constitucional, Tomo 1.º. pág. 377.



Ella, sin tolerar distinciones humillantes, reconoce como única condición legítima la idoneidad.

A todos les concede iguales prerrogativas dando a nacionales y extranjeros las mismas posibilidades de poner en ejercicio sus aptitudes.

Ante ella todos son ciudadanos sujetos á una Ley común.

La abolición de los títulos de nobleza y fueros personales trajo como consecuencia en nuestro país la unidad de justicia y el sometimiento de todos los habitantes, sin distinción de clase ó rango, á los Tribunales Comunes.

El fuero personal del clero quedó abolido por ley de la Honorable Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires en 21 de diciembre de 1822 (1) y el fuero personal en las causas civiles y criminales el 5 de julio de 1823 por ley de esa misma junta, la que dejó, sin embargo, á la jurisdicción eclesiástica el conocimiento de las causas que se formaran para la averiguación y castigo de los delitos que no podían cometerse sino por individuos del clero; y subordinados á la jurisdicción militar, la averiguación y castigo de los delitos que *sólo eran tales, cometidos por un militar dentro de los cuarteles, en marcha, en campaña ó en actos de servicio.*

Los individuos de la marina permanente y los matriculados quedaban por el art. 5.º sujetos á las mismas disposiciones mencionadas.

Entre las consideraciones que se hicieran interpretando y motivando esa ley, se dijo: Que una de las primeras consecuencias y uno de los más valuales intereses de los Gobiernos personales, era el arreglar los ramos de la administración pública, no por la naturaleza del servicio que cada uno debía rendir, sino por la importancia que les convenía dar á las personas que en ella se empleaban.

(1) R. O. Tomo 2.º Pág. 28. Ley de reforma en el orden eclesiástico.



Pero que, como la base, la seguridad y todos los intereses del Gobierno representativo estaban en la perfección social, una de sus primeras atribuciones era la de no reconocer más diferencia de jurisdicciones que las que exigía la naturaleza de los distintos servicios públicos y la de los mismos asuntos que se sujetaban á su juicio, porque el grado de perfección de un país lo establecía y marcaba la igualdad que los ciudadanos de él habían adquirido ante la ley.

Que este era el bien que la ley de abolición del fuero debía producir, y aquellos eran los principios en que se fundaba, pues que entre los muchos males que los llamados fueros ó más propiamente, las jurisdicciones de privilegio habían causado, eran los de haber afligido á los pueblos, retardando su civilización y haciendo de su legislación un caos (1)

Esta ley, que quedara como antecedente de nuestras aspiraciones sobre esta materia, ha sido extensamente discutida en nuestros Tribunales con motivo de las continuas contiendas armadas habidas en la República y á causa de que los militares, sometidos á juicio por su intervención en ellas, han querido ampararse en los tribunales comunes para salvarse de la rigidez de los consejos de guerra y de las leyes militares.

Dos doctrinas se han revelado en nuestro país alrededor de esta cuestión.

La primera dice que el delito de rebelión es por su propia naturaleza un delito político que puede ser cometido por militares y particulares y, por consiguiente, un delito común sujeto á la jurisdicción nacional, competente para los delitos comunes y particularmente para los delitos políticos. (2).

Los que tales principios sostienen expresan que, lo que caracteriza el delito militar es la violación del deber

(1) R. O. Tomo 2. Pág. 41. Interpretación de la ley de 5 de julio de 1813 sobre abolición del fuero.

(2) José María Moreno. Obras Jurídicas. Tomo 3º. Págs. 367-371. Procesos políticos.

militar, definido por la ley; *de suerte que la intención criminal*, siendo elemento esencial de todo delito, es quien debe caracterizarlo por la expresión de la voluntad del agente dirigida á quebrantar una regla, á realizar un hecho que la ley prohíba, con pleno conocimiento de la culpabilidad á que la naturaleza del acto prohibido induce.

Precisándose por esa doctrina el delito militar por la inclinación de la voluntad, resulta que es también ella quien en definitiva viene á decidir si el delito de rebelión reviste ó no carácter político, porque si el propósito del militar revelado era derrocar las autoridades nacionales y no otro su objeto, necesariamente este delito de rebelión ha de tomar las formas de un delito político.

En un caso semejante no podría pues acusarse y castigarse al militar rebelado por insubordinación ó abandono de las filas ó por cualquier otra violación de orden militar, porque no habiéndolo tenido como mira principal alterar la organización y disciplina militar no podría juzgársele por violación de un deber de esa índole.

Esta doctrina ha sido defendida por los Doctores Manuel Quintana, Juan Carlos Gómez, Domingo Frías y José María Moreno, en 1874 y más tarde por el Doctor Aristóbulo del Valle en la defensa que hiciera del Coronel Espina en 1893.

La segunda caracteriza el delito de rebelión, no por su misma naturaleza, sino por la de la persona que lo comete; y de consiguiente, si el delincuente es militar debe ser juzgado por el fuero de guerra y si es un ciudadano cualquiera, el delito será político y correspondiente al fuero común.

Como consecuencia de esta doctrina, sus secuaces ven en el militar dos personalidades distintas: la del militar y la del ciudadano. Así lo manifestaba su lealder el Dr. Ramón Ferreyra quien, como fiscal de la Nación, intervino también en el ruidoso proceso del 74.





Este decía que el militar, antes de ser soldado, era ciudadano y debía, en tal concepto, ser mirado como militar que había contraído obligaciones de un orden especial sin dejar de ser miembro de la sociedad y, en todo lo que no perteneciese á ese orden especial ó se infringiera el deber militar, como persona sujeta al derecho común del país.

Que abolido el fuero personal, quedaba el fuero de causa que lo constituía la materia militar formada por el carácter, actos y funciones militares, ó comunes *cometidos en el servicio y ejercicio activo*, ó por causa ó motivo de él.

Según estos principios, el militar, hallándose ausente de su cuerpo ó no estando bajo bandera, obraba más bien en una vida civil que militar.

Así, pues, un soldado mezclado en una revolución, sin encontrarse en actividad de servicio, debía ser juzgado por el imperio de las leyes generales y, viceversa ó sea estando en él, estaba subordinado á la jurisdicción militar. (1)

El nuevo Código Penal Militar y la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte Nacional han aceptado esta última doctrina y ella ha recibido su sanción definitiva en la última revolución nacional, en la que el Dr. Manuel Quintana, siendo Presidente de la República dió un vergonzoso mentís á los principios que en 1874 sostuviera, haciendo procesar á los militares por consejos de guerra y usando con los civiles de una severidad pocas veces vista.

El delito de rebelión ha venido á quedar así colocado para los militares en una segunda categoría, no obstante que se ha dicho, y con verdad, que «Hay una regla tan antigua como la justicia y es, que todos los culpables de un mismo crimen, de un mismo delito, deben ser todos sometidos á un mismo tribunal». (2)

(1) Colección de Vistas Fiscales por el Dr. Ramón Ferreyra. Pág. 95 y siguientes.

(2) Berryer citado por Moreno. Pág. 325, Tomo 5.



Pero, como hemos dicho, entre nosotros el examen del mismo hecho se divide actuando tribunales distintos y que se pronuncian castigando de un modo diverso.

Entre las consideraciones que se han hecho para llegar á conclusión semejante, y que llevaron á los codificadores de 1881 á establecer un delito de *rebelión militar* para los tiempos de paz se ha dicho:

«Estos delitos, ejecutados por militares, son mixtos ó conexos por su naturaleza. Existe el delito político, el delito que importa un atentado contra el orden público, que envuelve un ataque á la Constitución ó ley fundamental de la Nación, que desconoce sus autoridades legítimas, ó que impide el libre funcionamiento de los poderes constituidos; existe así mismo, la violación de la ley militar *que obliga al inferior á la sumisión y á la obediencia respecto de su superior en el orden jerárquico*; que reprime severamente *todo acto de insubordinación*; que castiga toda falta en el cumplimiento de los deberes que la disciplina y el orden del ejército imponen; en una palabra; *existe también un delito militar*». (1).

En esa doctrina se apoyó la Suprema Corte para declararse incompetente, negándose á intervenir en el caso ocurrido al Coronel Espina con motivo de haber sido este sometido á un Consejo de Guerra, porque encontrándose en servicio activo, tomó parte en la sublevación de las torpederas de la armada nacional «Murature» y «Número 7», embarcándose en la primera de ellas con el propósito de incorporarse á la Escuadra que suponía sublevada también, dirigiéndose á ella con insignia de guerra habiendo sido detenido en su marcha y rendido por el fuego de la misma escuadra.

La Corte, llamada á pronunciarse sobre competencia de jurisdicción promovida por el doctor del Valle, defensor del acusado, se expresó en esas circunstancias diciendo: «Todo delito es constituido por la infracción de una ley penal, de manera que, para estimar su na-

(1) Osvaldo Magnasco. Códigos Militares. Pág. XLIII.



turalaleza, es necesario conocer y determinar la ley que brantada por el acto que haya prohibido.»

« El hecho que motiva el presente proceso, imputado al Coronel Mariano Espina, Jefe militar en servicio, ¿ha violado ó no la ley militar? Si en ese hecho ha sido violada esta ley, no podría sostenerse que no ha sido cometido por él un delito militar; si resulta que ella no ha sido infringida, no puede existir dicho delito; y como la jurisdicción militar sólo comprende las infracciones de las leyes militares, donde no hay una violación de dichas leyes, no puede surgir la expresada jurisdicción. »

« El delito militar puede consumarse conjuntamente con otros delitos de fuero extraño, la transgresión de la ley militar puede consumarse violando al mismo tiempo leyes penales del fuero ordinario, ejecutándose delitos comunes ó delitos de carácter político. En tal caso, sería preciso examinar la naturaleza y conexión de los delitos cometidos, para determinar legalmente la jurisdicción á que su juzgamiento corresponde. »

« El defensor del procesado ha sostenido, apoyándose en los razonamientos desenvueltos en las piezas de su defensa, que el delito cometido por Espina, es esencialmente político, por cuanto él es puramente de rebelión, y se encuentra regido por la ley de justicia federal, que define y castiga este delito ».

« Admitiendo que el propósito del acusado fuese únicamente derrocar los poderes públicos, envolviendo sus designios una infracción de la ley de justicia federal, siempre sería preciso demostrar con suficiente claridad, que en el acto por él consumado no ha sido infringida ninguna ley militar, para dejar establecido que no existe delito de esta naturaleza, lo que equivaldría á sostener y dejar legalmente probado que dicho acto le era permitido, ó no le está prohibido como militar en servicio de la Nación por las leyes militares ».

« La mera suposición de tal aserto, lo contesta acabadamente, desprendiendo del concepto que enuncia, el

acto ejecutado por el Coronel Mariano Espina, al sublevar, según se le acusa, dos toporderas de la Escuadra y llevarlas á unirse á los otros buques de la misma que suponía sublevados contra la autoridad del Presidente de la República, no solo es una infracción de las leyes militares vigentes, no sólo le estaba prohibido por ellas ejecutarlo, sino que es ante de dichas leyes una de sus más graves infracciones, penadas con la mayor severidad. »

« La conexión con delitos de otro orden, considerados bajo el aspecto de sus móviles íntimos ó de sus propósitos de carácter político, puede motivar un examen y un juicio bajo ese doble carácter; pero no despojarlo de su naturaleza militar, no llegar hasta la conclusión de que las leyes militares no han sido violadas y que no lo han sido gravemente. »

« Toda la argumentación desenvuelta por la defensa del acusado sobre el trillado fundamento de la abolición del fuero militar, con el designio de evidenciar que esa abolición ha dispensado á su defendido de las sumisiones que las ordenanzas del ejército le imponen como soldado, siempre que se trate de un delito político, es de todo punto inconsistente. »

« La abolición de los fueros personales establecida en toda la República, pues fué aceptada en todo el país desde mil ochocientos veintitrés, y consagrada por la Constitución Nacional, significa netamente que ningún militar goza ya del privilegio de ser juzgado por los tribunales militares, por razón de su estado, es decir, de su carácter militar ó de individuo del ejército en causas civiles ó por delitos que no impliquen violación de la ordenanza y cuyo juzgamiento corresponda á otra jurisdicción, según la naturaleza de dichos delitos. Este es netamente el alcance de la abolición de los fueros personales del antiguo privilegio de que gozaba la clase militar; ella no ha arrebatado á los tribunales militares la facultad necesaria de conocer ni de juzgar de todas

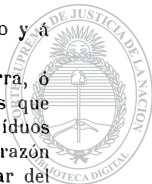
las infracciones de las leyes que rigen al ejército y á la armada de la Nación.»

«La jurisdicción, pues, de los consejos de guerra, ó de los tribunales militares, en todos los delitos que importen una sublevación de tropas, ó de individuos del ejército, no ha sido establecida por una razón puramente personal, derivada del carácter militar del delincuente, sino por razón de la ley que resulta infringida, por la necesidad suprema del orden y de la disciplina, cuya guardia inmediata está confiada en todas las legislaciones del mundo á las autoridades militares, como el medio más eficaz de obtener esos fines primordiales.»

«Sin duda que el soldado del ejército sometido expresamente á esa ley, se coloca en la condición forzosa de consumir una infracción de ella en toda rebelión en contra de sus superiores de cualquier grado y jerarquía; pero esta circunstancia personal no constituye la única razón del delito, aunque determine su responsabilidad militar; este consiste, como queda demostrado, en la infracción de la ley, por la cual se juzga y se le pena.»

«Compréndese que se busca la atenuación del hecho y se aspira á la absolución del encausado, haciendo valer todas las excepciones que puedan favorecerle, sin excluir los propósitos políticos que le hayan motivado á proceder de esta manera; pero no puede pretenderse, sin manifiesta sin razón, que en esa conducta no hay un delito militar».

«Toda la legislación que gobierna los ejércitos en el mundo entero, tiene por principal objeto, mantener su difícil existencia por medio de una disciplina tan rigurosa, que ha ido hasta castigar con la última pena al mísero soldado que reclama con altivez ante su jefe por la calidad del alimento que se le suministra. Todas las penas terribles impuestas al militar por cualquier pequeño motín, todas las precauciones y reglas severas que se refieren al servicio; como la obediencia y la sumisión pasiva á los superiores, tienen por causa y





por fin la dura necesidad de la disciplina, que afecta fundamentalmente la existencia del ejército: salvar esta, ante todo, mantener su organización y su integridad, es lo esencial; mal puede, por consiguiente, sostenerse que un militar en servicio, que ataca á esa misma existencia, que hace por disolverle, dispersarle ó debilitarle, no viola ninguna ley militar, no comete delito de esta naturaleza, bastando para desligarle de las vinculaciones de su estado y de las responsabilidades que este le impone; el que su obra se dirija á derrocar al superior supremo á quién juró obediencia, á cometer un delito político, que tiene la virtud, no sólo de no agravar el delito militar, sino también la de extinguirlo totalmente. Parece claramente á los mismos ojos imparciales de la justicia que si este principio llegase á ser ley, la subsistencia del ejército sería imposible: no se ha probado que lo sea ».

« Por consiguiente, actos que se dirigen á conmover la masa de un ejército, á sublevarle en todo, ó en parte, á relajar su disciplina, como á combatirlo y destruirlo, quebrantan las leyes de su organización, y cuando son ejecutados por personas que forman parte de ese mismo ejército, constituyen un delito militar.» (1)

La Suprema Corte con ese fallo ha renunciado á nuestro modo de ver, á una de sus más altas potestades; ha despojado al militar de su investidura como ciudadano y le ha convertido en una máquina de obediencia ciega, dejando expuesto al pueblo, sin el apoyo del brazo armado, á las veleidades de la tiranía que en toda época solo ha deseado el mantenimiento de la disciplina férrea y la tolerancia silenciosa que, le evita el espantarse de sí misma, escuchando las quejas y los clamores de los pueblos viriles que defienden su soberanía y sus instituciones, defendiendo su constitución en desagravio de sus libertades.

(1) Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional. T. 54. Págs. 584 y siguientes.



El fuero ordinario es la bandera de la igualdad, solidarizando los corazones en la aspiración y en el sacrificio, es el símbolo de la patria, madre sin hijos predilectos, encarnación viva de la justicia que se niega á hacer diferencias encerrando á unos en cárceles tenebrosas, dejando á los demás gozando en la impunidad de sus errores.

Todos sus habitantes son iguales ante la ley—Existiendo en la diversidad de individuos una naturaleza común, fundada en los principios constitutivos de la humanidad, la constitución la ha reconocido haciendo de todos para la ley una sola familia, otorgándoles iguales deberes, derechos y garantías.

Pero la igualdad que ella ha consagrado no es la igualdad utópica, la igualdad absoluta que quiere contrariar los designios ignorados de la Providencia y del orden físico y moral por ella establecido, sino la igualdad republicana que sostiene como verdad evidente, que todos los hombres han sido criados iguales y que todos *viven libres é iguales en derecho*.

La Constitución Argentina admite esa igualdad civil que «entraña un principio que se impone por sí mismo», pero reserva al ciudadano la igualdad política como seguridad de su existencia.

El hombre protegido en su calidad de tal, natural y civilmente participa entre nosotros de esa igualdad que consiste en que no se establezcan excepciones ó privilegios que excluyan á unos de lo que se concede á otros en iguales casos. (1)

Esos derechos comunes, de los que nadie puede ser despojado, tuvieron su primera consagración en la República en el Reglamento Provisorio de 1811, en el que, si no se hizo referencia expresa, se reconoció que los hombres tenían ciertos derechos que no les era permitido abandonar.

(1) Fallos de la Suprema Corte de la Justicia Nacional. Serie II. Tomo 7 Pág. 119.



Después de ese reconocimiento implícito, la igualdad civil aparece tutelada en todos los estatutos, reglamentos, y constituciones dictadas para la nación.

Artículo 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 art. 4.º Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley ó de sentencia fundada en ley. Todo autor ó inventor es propietario exclusivo de su obra, invento ó descubrimiento por el término que le acuerda 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.

La revolución que aniquilara las autoridades de origen divino, y fundara la igualdad civil y política, ha consagrado el derecho de propiedad como base esencial de la sociedad y le ha defendido á despecho de los que lo combaten.

Siguiendo esa corriente, nosotros hemos declarado también la propiedad inviolable, reconociendo su origen como de derecho natural.

El socialismo, sin embargo, ha alzado en nuestro país, como en casi todas las naciones civilizadas, su bandera de guerra contra él y no es difícil que con el transcurso del tiempo sufra modificaciones, por más que creamos que no llegará á desaparecer.

La inmensa acumulación de riquezas, que la ley tolera que hoy se haga, merece que se la contrarie. El individuo tiene derecho á ser respetado en el goce de lo que es fruto de su trabajo; pero debiendo, como se debe, mo-



ralmente una contribución á la sociedad que directa ó indirectamente ha cooperado á su engrandecimiento, ese goce debe limitarse en sus exageraciones en beneficio de la sociedad misma, por el establecimiento de impuestos proporcionales y progresivos.

No siendo humanamente posible aplicar estrictamente la regla justísima de Saint Simón, de retribuir *á cada uno según su capacidad y á cada capacidad según sus obras*, el acaparamiento indefinido de la riqueza requiere límites que hagan que se repartan racionalmente en la sociedad los frutos del trabajo individual y colectivo, de modo que la riqueza, en vez de ser manantial de trabajo y de miserias para unos y fuente de sensualidad y placer criminal para otros, sea compensación equitativa y legítima de capacidad y esfuerzos realizados.

Los que ven en toda propiedad un robo exageran, porque al negar sin distinción este derecho, niegan también los derechos de la capacidad y del trabajo.

La desigualdad económica está fundada en la desigualdad de la naturaleza humana. No todos los hombres son igualmente inteligentes, laboriosos, fuertes, previsores y morales. No solo existen entre hombre y hombre estas diferencias, sino que hay también en la sociedad, como en las colmenas, abejas industriosas y zánganos.

La desigualdad económica es en efecto tan inevitable como lo es la desigualdad física, intelectual y moral en el individuo. El socialismo tendrá acceso en el mundo de las ideas económicas y políticas, mientras pida socializar los hombres y las cosas, sujetándose á principios racionales y científicos, que permitan al individuo asegurarse por su buen querer, su capacidad y esfuerzo una parte de riquezas que rompa la dura explotación del que posee sobre el que no posee; pero fracasará sí, exagerando sus ideas de armonía colectiva, quiere hacer converger todas las voluntades en un estado utópico é



irrealizable, como sería aquel en que se estableciera entre los hombres una igualdad absoluta ó matemática.

Es á todas luces inmoral y antisocial, engañar y explotar las muchedumbres con una prédica insana que azuzando á la pasión, fomenta crímenes y efusiones de sangre que, si momentáneamente podrían alterar el orden social y político, fallarían en seguida porque, como se ha dicho, al siguiente día que el estado volviese á tomar de manera más ó menos arbitraria, ó expoliadora todas las riquezas individuales para hacer una nueva distribución, se produciría el mismo fenómeno de desigualdad que condujo al estado actual, porque los hombres de caracteres diferentes y de capacidad desigual, recibiendo la misma atribución, harían seguramente usos diferentes que no serían de igual resultado y la historia se comenzaría sin modificación. (1)

El sentimiento de propiedad no es una creación artificial, y sería, por lo demás, una injusticia, despojar de sus beneficios á los que con su esfuerzo bien intencionado le persiguen.

«No hay nada más estrechamente ligado á la esencia misma de la naturaleza humana que la tendencia á la propiedad.»

«Al oír razonar á los socialistas de la escuela actual, parece que la propiedad fuera una creación de régimen ó de costumbres políticas. Pero si nosotros no tenemos documentos escritos sobre lo que han sido las primeras edades de la humanidad, su historia no es menos cierta; ella está escrita hasta sobre nuestro suelo.»

«El primer hombre que talló un sílex necesario, instintivamente quiso ser y fué propietario. Se hizo propietario de su primer botín, y de su primera conquista; él fué propietario de la cabaña que desde luego construyó. Así la propiedad se adhiere á la constitución natural del hombre y no á las constituciones políticas

(1) Discurso de M. Waldeck Rousseau A Fens el 24 de octubre de 1896.



que las sociedades se han dado, de tal manera que, al combatirla ó solamente trabar lo que es móvil, la razón del ser del trabajo, del esfuerzo, de la vida, se corre el peligro de romper el gran resorte de la actividad humana.» (1)

Pero por legítimo que en su origen sea este derecho, su inviolabilidad cesa como lo dice nuestra Constitución, cuando hay de por medio una sentencia fundada en ley; porque entonces, no hay desposesión arbitraria sino el reconocimiento de un derecho superior establecido sobre las cosas por voluntad del propietario, ó la reparación de daños en que se ha incurrido por delito, falta ó transgresión de las leyes.

La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

Todas las legislaciones, si bien se han preocupado en amparar y defender la propiedad, han creado con el principio una excepción, *la de expropiación por causa de utilidad pública.*

Larousse, definiendo en qué consiste esa facultad, dice: «es el derecho acordado al Estado en presencia de un interés público, serio y reconocido de despojar á un propietario, mediante una justa y previa indemnización » (2)

No produciéndose ese conflicto de intereses «es inherente á la propiedad el derecho de poseer la cosa, de disponer ó servirse de ella, de usarla ó gozar según la voluntad del propietario; pudiendo desnaturalizarla, degradarla ó destruirla (3) sin que el ejercicio de estas facultades pueda serle restringido, porque tuviera por resultado privar á un tercero de alguna ventaja, comodidad ó placer, ó traerle algunos inconvenientes con tal que no ataque su derecho de propiedad. (4)

(1) M. Waldeck Rousseau discurso pronunciada en el Loire, pág. 81.

(2) Verbo Expropiación.

(3) Art. 2513, Código Civil.

(4) Art. 2514, Código Civil.

El sacrificio que las leyes constitucionales exigen por medio de la excepción que ellas establecen, favorece á las instituciones sociales y está basado en el interés general.

«Siendo deber del Estado velar por la salud pública de sus miembros y propender al engrandecimiento y embellecimiento del país, y siendo necesario para esto disponer de terrenos donde poder abrir calles en barrios más sanos, construir establecimientos públicos, ferrocarriles, caminos, etc., etc., y viéndose en el caso para efectuar esas obras de disponer de la propiedad privada; si el Estado no tuviera facultad para adquirir esos terrenos ó derecho para tomarlos contra la voluntad de sus dueños, se haría imposible la realización de ellas, y la sociedad entera se vería perjudicada en virtud de los mismos principios llamados á darle vida». (1).

«La Nación, dice Zacharie, tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo, que se llama el Estado, tiene, respecto á los bienes que están en el territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado á los inmuebles no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de propiedad ó dominio, corresponde sólo el deber de los propietarios de someter sus derechos á las restricciones necesarias, al interés general, y de contribuir á los gastos necesarios, á la existencia ó al mayor bien del Estado». (2).

Pero esta excepción, por lo que concilia el derecho del estado con el de los particulares, está subordinada á reglas y principios previsores que no dejan lugar al abuso que podría hacerse, despojándose á los habitantes de su propiedad con miras especulativas ó deshonestas.

La necesidad ó la utilidad pública son las condiciones

(1) Alfredo Pérez. Tesis para optar al Doctorado. Cap. I.

(2) Nota del Dr. Vélez Sarsfield al artículo 2507 del Código Civil.



que las legislaciones reconocen como fundamento de toda expropiación.

Entre estas dos frases, empleadas en el lenguaje jurídico, nosotros hemos elegido, como la más apropiada, la de utilidad que no presenta los inconvenientes que ofrece la que establece como condición la *necesidad*, porque, siendo esta divisible en absoluta y relativa, podrían originarse cuestiones en su apreciación, no obstante que siempre debe entenderse que, cuando se habla de necesidad, se da á este término el mismo significado que el de utilidad.

« Las exigencias, los gustos, las tendencias de la sociedad de nuestros días, son tan múltiples y varias, que es imposible definir las... por esto, ni los profesores de derecho, ni las cortes de justicia, han acertado á encerrar en una fórmula concreta qué es lo que debe entenderse por utilidad pública. Bien se alcanza que todo aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, ó las conveniencias del mayor número es de utilidad pública.»

La teoría fundamental del derecho de expropiación por utilidad pública, tal como ha sido incorporado á la Constitución y tal como lo admite la legislación en general de los países libres, no se extiende á nada más que á autorizar la ocupación de aquella parte de la propiedad privada, *que sea indispensable á la ejecución de la obra ó propósito público de que se trate, no pudiendo ir nunca más allá, ni cumplirse en consecuencia, respecto de bienes que no sean necesarios á aquellos fines* (1). Tampoco puede verificarse con propósitos meramente de especulación ó á objeto sólo de aumentar las rentas públicas, ó sea en razón, no de una utilidad pública general ó comunal en el sentido legal y propio de la palabra, sino de una utilidad pecuniaria y puramente del Estado ó de sus corporaciones, ni llevarse á cabo

(1) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 33. Pág. 186.



aun cuando la obra sea útil y conveniente á los intereses sociales, si puede ejecutarse aquella, ó es dado atender á estos sin recurrir á la expropiación ó por otros medios que esta. (1) Estas limitaciones si no explícitas en la Constitución, surgen á la par que de los principios fundamentales que ella consagra, de la naturaleza misma del derecho de expropiación, el cual no tiene otra base ni otro fundamento que las necesidades ó conveniencias sociales, y no puede, por lo tanto, extenderse más allá que lo que estos fines supremos puedan reclamar, ni aplicarse de consiguiente, á bienes que el uso, el propósito ó la obra pública tenida en vista, no requieran como indispensable (2). Esta es la noción aceptada en la ley de expropiación de 1866. Si así no fuese, para ejecutar obras de utilidad pública en un extremo de la República, sería permitido expropiar bienes en el otro, y atacar arbitraria é indistintamente en todos los puntos del país el sagrado derecho de propiedad, pues que haciendo basar el derecho de expropiación en la mayor ó menor conveniencia pecunaria ó en la designación discrecional y arbitraria del poder legislativo, no habría razón para distinguir entre las propiedades adyacentes ó más ó menos próximas á las obras y las situadas en los puntos más remotos de las mismas. Tal doctrina importaría además, no solo desnaturalizar el derecho de expropiación haciendo de él, en oposición á los fines con que la constitución lo consagra, una fuente ordinaria de recursos y un medio financiero inusitado y anormal, sino también cambiar las reglas asignadas por la Constitución y las leyes para la formación del tesoro público, confundiendo todas las nociones legales y sustituyendo el ejercicio de tal derecho al poder ordinario de impuesto y contribución: ello constituiría en realidad, un verdadero socialismo

(1) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 33. Pág. 186.

(2) Fallo citado.



de Estado, en que este último sería todo y el ciudadano nada. » (1)

Esta severa interpretación que la suprema corte de justicia nacional ha dado y que reduce á normas precisas el ejercicio del derecho de expropiación, no ha sido recibido con agrado por los poderes administrativos, porque les inhabilita para prodigarse con iniciativas de todo género, desde que no permitiéndoseles especular con la realización de las obras á título de indemnizarse de los gastos que ocasionan, deben contar con fondos para lanzarse á esas empresas.

Conviene, se dice, que se dé más elasticidad á estos principios autorizándose en las obras calificadas de utilidad pública para expropiar algo más de lo indispensable para que, negociándose con este excedente, resulten al Estado las grandes obras menos costosas.

Un boulevard, una avenida podría hacerse con toda facilidad porque expropiando además de los terrenos destinados para el tránsito, los que han de bordearle, habría una especulación segura con las ventas de estos por el valor que la apertura de la vía misma les otorgaría.

Sería de lamentar que esas ideas que surgieran con motivo de la apertura de la « Avenida de Mayo » en la Ciudad de Buenos Aires y que ya han preocupado á nuestros hombres de gobierno produjeran una reforma constitucional.

Esa elasticidad conviene ó es indispensable en Europa, donde sus antiguas ciudades con calles estrechas y tortuosas, exigen demoliciones de edificios que constan de siete ú ocho pisos, exigiendo la disposición de sumas fabulosas para ponerse en ejecución cualquier proyecto de importancia.

En nuestro país, esas construcciones no sólo no estan generalizadas, sino que son excepciones en la masa de

(1) Tomo 35. Pág. 181. Fallo de la Corte Suprema.

la edificación de nuestras ciudades, en las que, las casas de habitación hasta ahora casi no pasan de dos pisos.

Eso se entiende hablando de Buenos Aires, porque en el resto del país no hay sino ciudades en vía de formación y en las que *poco ó nada es lo que hay que demoler.*

El principio que domina en Europa es por esta misma circunstancia distinto al que nosotros profesamos y que no debemos abandonar, porque, dada *nuestra idiosincrasia política*, sería peligrosísimo otorgar una facultad, que seguramente sería mal empleada.

Como podría reputarse exagerada nuestra opinión, recordaremos á los incrédulos que la municipalidad de Rosario de Santa Fé, no hace mucho abrió los dos principales boulevards que existen en esa ciudad, *despojando á los propietarios sin previo pago, sin justificativo de urgencia, sin solicitud ante los tribunales y, lo que es el colmo, sin ley, para negar el derecho de demandar á los que por error la demandaban por expropiación en vez de demandarla por reivindicación.*

Este procedimiento violatorio de todo principio, ofrece la *enorme ventaja* para las autoridades administrativas de obligar á los propietarios á aceptar transacciones que constituyen verdadero despojo, y que á pesar de todo convienen, ante la perspectiva que se les ofrece de litigar los derechos durante años, dada la organización lenta y pesada del trámite de nuestras leyes de procedimiento. (1)

En un país en donde los poderes administrativos de la segunda ciudad de la República ofrecen espectáculos que tan poco hablan por su cultura, merecen hacer que se medite antes de sentar en la constitución Nacional

(1) El caso de la sucesión de don Lisandro Paganini, entre los muchos que se conocen y en el cual la Municipalidad fué condenada en primera y en segunda instancia, fué fallado en primera instancia, después de seis años de litigio, habiendo intervenido ocho jueces en el trámite de esa causa, sin que los sucesores, hasta la fecha, que nosotros sepamos, hayan percibido parte alguna del precio.



un principio, que bien pronto sería seguido por las constituciones de Provincias, con grave amenaza para los derechos individuales.

Un país inmensamente rico, como lo es el nuestro, bien puede sacrificar á la tranquilidad pública algunos millones de pesos que no producirán un desequilibrio en su economía ni detendrán su progreso.

La teoría constitucional que profesamos, es bastante eficaz para la satisfacción de nuestras necesidades y es bastante amplia para que las obras indispensables no queden sin realizarse.

Ella tiene su elasticidad aun dentro de su rigidez; ha dejado completa facultad al Congreso en cuanto corresponde á la calificación de la *utilidad* y permite que se expropien bienes aunque no se utilicen para la construcción de las obras proyectadas, *en los extraordinarios casos en que la concesión sea condición sin la cual las obras no podrian realizarse.*

La Suprema Corte, juzgando la concesión por la que se le otorgó al Ferrocarril Central Argentino una legua de tierra á cada lado de la vía y en toda su extensión, ha dicho que la calificación de estas leyes «no puede ser objetada ni discutida en su constitucionalidad, ante los tribunales, por razón de error en la clasificación de la utilidad pública, en que se funda el derecho de expropiación, porque el artículo 17 de la Constitución, disponiendo en su inciso 2º que la expropiación sea autorizada por la ley, libra á la discreción exclusiva del Congreso el juicio de la utilidad pública, en los casos ocurrentes. Es notorio además, agregó, que *sin la concesión de estas tierras, no hubiera sido realizable la construcción del Ferrocarril, obra de una conveniencia evidente para el progreso, y aun para afianzar la paz y la tranquilidad de la república.* (1)

En este fallo la potestad del Congreso ha sido expre-

(1) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo IV Pág. 320.





sada y circumscripita dentro del espíritu de la Constitución misma.

Si el Congreso quisiera alterar sus disposiciones, la Suprema Corte podría enmendar sus errores y refrenar sus abusos. (1).

La expropiación, independientemente de la declaración de utilidad que se haga, para ser legítima, se halla subordinada á la condición de indemnización previa á menos de tratarse de un caso de urgencia, en cuya circunstancia el Estado ó los concesionarios, que sustituyen al gobierno de la Nación, pueden pedir la ocupación, consignando á disposición del propietario el precio ofrecido y no aceptado, quedando ambos obligados á las resultas del juicio. (2).

Para estimar el valor de los terrenos á expropiarse, debe tenerse en cuenta el precio de terrenos iguales al tiempo de tomarse la posesión la opinión de peritos, la renta que produce, (3); toda clase de construcciones que se encuentren sobre ellos (4); los perjuicios que se les causen por el fraccionamiento (5); las sementeras contenidas; las pérdidas de regadío y las nuevas obras de regadío y desagües para la parte no expropiada (6) y todos los gravámenes y perjuicios que sean consecuencia forzosa de la expropiación, inclusive el del pago de intereses como compensación del perjuicio ocasionado por el retardo en el pago del precio á estilo de los que cobra el Banco de la Nación Argentina (7).

No debe comprenderse en la indemnización el fraccionamiento que sufre el terreno no expropiado, atento el mayor valor que adquiere por las obras á cons-

(1) Véase Montes de Oca. Derecho Constitucional. Tomo 1.º Cap. XII.

(2) Ley de Expropiación. Art. 4.º y 20.

(3) F. S. Corte. Tomo 30. Pág. 151. Tomo 51. Pág. 228-411.

(4) F. S. Corte. Tomo 7.º Pág. 51.

(5) F. S. Corte. Tomo 51. Pág. 407.

(6) F. S. Corte. Tomo 30. Pág. 47.

(7) F. S. Corte. Tomo 4.º Pág. 464. Tomo 11. Página 335.



truirse (1); ni el importe de ganancias hipotéticas (2); pero si le adjudicase al expropiado mayor suma que la ofrecida y consignada, se le debe los intereses de la suma que excede á la consignada, desde la fecha de la ocupación, y el reembolso de gastos de actuación y pericia (3), no pudiendo en ningún caso el monto de la indemnización ser mayor de lo que el interesado hubiere fijado en su demanda. (4).

Tanto la Suprema Corte como los Jueces Seccionales, al entender en juicio de expropiación, deben proceder verbal y sumariamente (5) en primera como en segunda instancia, debiendo conceder los recursos que se interpongan por las partes en relación. (6)

Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley ó sentencia fundada en ley — Los abusos sin cuento cometidos con los indios durante la conquista de estos países dispusieron á los Reyes de España á la abolición del servicio personal para que ellos no fueran vejados ni molestados, como lo habían sido con perjuicio de su vida y su natural libertad. (7)

Pero la humanitaria legislación de Indias, aunque prescribía que debía pagárseles por sus labores sin que pudiera sometérseles á cargas excesivas ni molestárseles en su voluntad en la elección de aquellos á quienes deseaban servir, no fué nunca respetada.

Desde los clérigos — su peor azote — hasta las autoridades reales todas los mantuvieron, aprovechando la larga distancia que nos separaba de la madre patria, en lamentable condición.

(1) F. S. Corte. Tomo 50, Pág. 17.

(2) F. S. Corte. Tomo 51, pag. 407.

(3) F. S. Corte. Tomo 50, pag. 47.

(4) Ley de expropiación. Art. 17.

(5) F. S. Corte. Tomo 7, Pág. 187 y 195.

(6) F. S. Corte. STomo 26 Pág. 421. Tomo 28, pag. 125.

(7) Recopilación de las leyes de Indias. Tomo 2.^o. Libro VI. Título 12 Ley 1.^a.



Ese estado de miseria y abatimiento en que el gobierno revolucionario encontró á los hijos primogénitos de la América le hizo decidirse á suprimir en 1811 el tributo que pagaban los indígenas á la corona de España, aboliendo la mita, yanaconazgo, encomiendas, etc. (1)

Ratificado ese decreto en 1813 por la Asamblea General Constituyente de ese año, la prestación de todo servicio personal, como obligación legal, desapareció en el país, quedando los indios en la calidad de hombres perfectamente libres y en igualdad de derecho á todos los demás ciudadanos.

Borrado ese género de imposición, las autoridades subsiguientes tuvieron para el derecho individual consideraciones especialísimas que han condenado para siempre semejante tributo.

Todo autor ó inventor es propietario de su obra por el término que le acuerda la ley.

La legislación vigente de casi todos los países ha reconocido el derecho de propiedad intelectual; pero sin concederle el carácter de perpetuidad de que está dotada la propiedad común.

Instituído en esa forma el derecho de propiedad intelectual resulta ser, no una verdadera propiedad, sino un usufructo sujeto á desaparecer con la expiración del término acordado.

Como tal él comprende las obras científicas, literarias y artísticas, los inventos ó descubrimientos que puedan darse á luz por cualquier medio y que correspondan al autor ó inventor á sus sucesores ó á aquellos á quienes se hubiese vendido, transferido ó adjudicado, ese derecho por disposición de la ley ó voluntad de su legítimo dueño.

Los defensores de la propiedad intelectual han tenido que tropezar con muchas dificultades para obtener que fuera reconocida por la legislación positiva, siendo la

(1) Recopilación de Leyes y Decretos 1810 — 1876.



propiedad literaria la que con mayores inconvenientes ha tropezado.

La limitación temporal que hace la legislación civil á la propiedad intelectual es justa?

¿No hay en ella un despojo para el que ha dedicado su tiempo y empleado su saber y afanes en producir obras benéficas?

Todas las objeciones que se han hecho á la propiedad literaria, como todo lo que se ha dicho en su defensa, se puede generalizar y aplicar á la propiedad intelectual que abarca el conjunto de todas las manifestaciones productoras del pensamiento humano.

Las razones principales que se oponen al dominio exclusivo y perpetuo del autor ó inventor sobre su obra son :

Que el pensamiento, siendo patrimonio social, no puede ser objeto de apropiación particular.

Que todo autor ó inventor debe á la sociedad un caudal de ideas y conocimientos que de ella recibe como resultado del esfuerzo común de los hombres y que pasa como herencia de generación en generación.

Que el establecimiento de la propiedad intelectual perpetua sería inconveniente al progreso, porque expondría á la sociedad á perder obras de mérito y descubrimientos útiles, si se dejara á la voluntad de los sucesores del autor ó inventor el abandonar la explotación de la obra ó invento.

Estas objeciones que impresionan cuando no se las profundiza son más de una importancia aparente que real.

Los que impugnan el principio de propiedad y perpetuidad en la producción intelectual, apoyándose en que el pensamiento humano no puede constituirse por la ley en un bien personal, equivocan las aspiraciones del autor ó inventor que no piden semejante propiedad, sino el derecho de ser dueños de difundir ó reproducir el libro ó producto de su creación intelectual.

La oposición que se hace, fundada en el deber y deuda de gratitud que el autor ó inventor tiene para



con la sociedad que ha colaborado en su creación, formando su capacidad intelectual y aumentando el caudal de su ciencia con ideas y conocimientos sin los que es más que probable, no habría llegado á la cumbre donde se recoje el hermoso título de inventor ó autor, es igualmente aplicable á la propiedad común.

Si no hay sociedad sin vínculo con el pasado, ni sociedad ni individuo sin herencia de cultura, la deuda de gratitud no pertenece únicamente al individuo como autor ó inventor sino al individuo en general y, por idéntica razón, podría negarse el derecho de perpetuidad en la propiedad, cualquiera que sea el género de producciones á que la actividad humana se dedique.

El plano de un edificio, su arquitectura, por sencilla que sea ¿no son acaso historia de un desenvolvimiento artístico? y negamos al propietario, que ni tan siquiera ha inspirado su construcción, un derecho exclusivo y perpetuo sobre él?

Si se lo concedemos ¿por qué hemos de privar al espíritu creador de los beneficios de su creación?

¿Por qué esa condición de inferioridad para los seres privilegiados que enaltecen á la sociedad ilustrándola, uniendo lo bello á lo útil y desarrollando la vida en el tiempo y en el espacio?

Menos consistente es todavia escudarse en las pérdidas de los bienes sociales que se sufrirían por la in explotación de la obra ó invento, porque así como la propiedad común puede expropiarse, no hay razón para que no lo sea la propiedad intelectual.

No tanto por el individuo cuanto por la sociedad, el derecho de propiedad del autor ó inventor debe ser reconocido.

«La primera necesidad, el primer deber de un pueblo que quiere llegar á ser ó conservarse fuerte, es alentar el trabajo en todas sus aplicaciones; abrirle, facilitarle el progreso en todas las ramas de la industria; buscar procedimientos industriales más poderosos, más fáciles,



más rápidos, más económicos, multiplicar, en fin, sus productos de comercio é intercambio, ese doble elemento de la prosperidad de las naciones » (1)

Pero no es solamente por un deber primordial de conveniencia por lo que la sociedad debe alentar al autor ó inventor, hay también un deber de justicia en compensar á los raros favorecidos por el éxito.

«¡Cuántos ciudadanos de mérito, después de haber abandonado el cuidado de su fortuna durante los más bellos años de una vida pasada, consumida en investigaciones, estudios y meditaciones, después de haber agotado su patrimonio en fabricaciones, gastos inútiles, ensayos infructuosos, han visto muchas veces su esperanza, la más cara y la mejor fundada, desvanecerse de golpe! ¡Cuántos de entre ellos, desprovistos de recursos, agobiados de pesar y de inquietud, se han expatriado, ó bien, han languidecido en asilos ignorados y á menudo humillantes!» (2)

Y si eso suele ocurrirle al inventor ¿acaso es menos dura la situación del autor que, después de haber soñado deslumbrar con las galas de su estilo y la intensidad de sus ideas, se siente herido en pleno corazón por los saetazos justicieros ó no, pero dolorosos é inflexibles de la crítica?

Es verdad que él más transforma que crea, desde que el *nihil sub sole novum* es un aforismo cierto, pero «hasta para la feliz renovación de la belleza creada por otros se necesita del genio propio, so pena de ser como el joyero que en vez de dar hermosura á una piedra labrada por un artista antiguo, la deforma y la apaga al engastarla en una alhaja moderna». (3)

¿Por qué entonces se han de neutralizar ó hacer inútiles esos esfuerzos de la inteligencia no socorriendo á los autores?

(1) M. Philippe Dupin. Memoria sobre la ley de patentes de invención dictada en Francia de Enero de 1844.

(2) M. de Boufflers citado por Bedarride Brevete d' invention. Tomo 1.º Pág. 9

(3) Ignacio M. Altamirano.



Seamos razonables. «Cada talento es un albañil: el más humilde tapa un agujero ó pone una piedra». (1)

Nuestra Constitución, no obstante haber proclamado este derecho, le ha revestido de los caracteres de una creación civil ó sea de un privilegio, pues ha limitado su duración al tiempo que le concedan las leyes reglamentarias lo que le quita el principal signo de todo derecho anterior, la perpetuidad.

Asegurado por tratados aprobados por el Congreso argentino, (2) el derecho de propiedad intelectual está al amparo de las leyes generales que rigen el dominio de las cosas cuando faltan las leyes especiales que lo complementan, como ocurre con la propiedad literaria que aun no ha sido entre nosotros reglamentada. (3).

La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino.—La pena de pérdida y confiscación de bienes encarnóse entre nosotros con la legislación española.

Rosas por equidad y justicia la derogó en 1835, pero, encarnizado en las persecuciones de sus enemigos, la restableció en 1840, disponiendo á su antojo de la propiedad de los particulares á pretexto de castigar delitos políticos.

Las autoridades de Buenos Aires, aplicando la ley del Tali6n, decretaron en 1852 que todas las propiedades existentes en esa provincia y de pertenencia del dictador eran del dominio público.

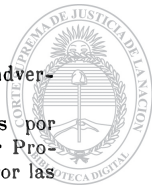
En ese decreto manifest6se sin embargo, que no entraba en los principios del gobierno acoger la bárbara y antisocial confiscación política sino reintegrar al Estado parte de lo que aquel le había robado.

Esas mismas autoridades consecutivamente ordenaron la devolución de todos los bienes raíces que Rosas había hecho embargar y confiscar incluyendo después en esa gracia los bienes muebles, semovientes y sumas

(1) Víctor Hugo.

(2) Ley número 5192.

(3) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 29. Pág. 148.



de dinero, de que habían sido despojados, á sus adversarios políticos.

Estas medidas de reparación fueron coronadas por Don Justo José de Urquiza, quién como Director Provisorio de la Confederación, volvió á poner en vigor las leyes que habían sancionado la abolición de la pena de confiscación por cualquier delito que fuere.

Por esa disposición robusteci6se en nuestro país el derecho de propiedad que se había debilitado en la 6poca de la dictadura, declarándose, para su mayor seguridad, que incurriría en delito de traición cualquiera que fuera el gobierno, Cuerpo 6 Autoridad de la Nación que la impusiera.

El Congreso General Constituyente de 1853, y á quien había dispuesto elevar el decreto que el Director provisorio dictara, rindi6 solícito culto á esos principios que se desconocieron por Buenos Aires hasta 1857 en que todavía se hacían liquidar los bienes confiscados á Rosas.

Después no ha habido ley ni gobierno alguno que haya hecho uso de expediente tan infame para ejercer venganza.

Con la aceptación de la Constitución de 1860 ha sido más bien unánimemente reprobado por la nación.

Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilio de ninguna especie. Las exigencias de la guerra durante la lucha por la independencia obligaron á las autoridades del país á apremiar á los ciudadanos á prestar auxilios á los ejércitos y franquear su casa para el alojamiento de los militares. (1)

Estas requisiciones que se hacían por orden de los magistrados civiles y bajo indemnización del Estado, no tardaron en considerarse como incompatibles con las garantías que debia el gobierno á la propiedad y, ellas desaparecieron sin ambigüedades y totalmente con la Constitución de 1853.

(1) Leyes y Decretos 1810-1876 Tomo 2.º pág. 25.



Artículo 18 —Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo, fundado en la ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, ó sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado á 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 justificará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse á 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 á pretexto de precaución, conduzca á mortificarlo más allá de lo que aquella exija, hará responsable al Juez que la autorice.

El ejercicio de los derechos individuales sería imposible si estos no estuvieran á cubierto de las arbitrariedades de los que gobiernan, como también, él sería un peligro si no estuviera contenido en sus excesos.

Entre el individuo y el Estado debe existir un equilibrio constante, porque si se subordina el individuo al Estado, el Estado es todo y el individuo nada y en él desaparecen la vida, la propiedad, las relaciones de la familia etc, y si por el contrario, el individualismo se exagera, el Estado cae en el desconcierto de la anarquía, absorbido por él, como ocurrió entre los germanos. (1)

La conveniencia de colocarnos dentro de ese término medio, ha hecho que nuestra Constitución no se haya limitado á declarar los derechos del individuo, en lo que atañe á su persona, al uso y goce de sus cosas y

(1) Alcorta. Garantías Constitucionales. Pág. 9.

sus manifestaciones de palabra ó por escrito, sino que los ha amparado rodeándoles de garantías especiales.

Desde que comenzáramos á dar nuestros primeros pasos en la vida libre, observamos, como medidas tendentes á ese objeto, las dictadas en el Reglamento de la Junta Conservadora, promulgado el 22 de octubre de 1811.

El artículo 9.º de este Reglamento prohibía al Poder Ejecutivo tener arrestado á un individuo por más de 48 horas, debiendo remitirlo, dentro de ese término, á disposición de Juez competente.

La infracción de esta garantía se consideraba como un atentado contra la libertad de los ciudadanos, pudiendo cualquiera, en ese caso, elevar su queja ante la Junta Conservadora (1)

Establecíase, además, en la sección reservada al Poder Judicial, que este era independiente y que á él sólo tocaba juzgar á los ciudadanos, siendo responsable del menor atentado, que cometiese en la substancia ó en el modo, contra la libertad y seguridad de los súbditos. (2)

Al dictarse en forma de disposiciones el decreto respectivo á dicha seguridad individual, entre sus considerandos se decía, que: Todo ciudadano tenía un derecho sagrado á la protección de su vida, de su honor, de su libertad y de sus propiedades; que la posesión de ese derecho, centro de la libertad civil y principio de todas las instituciones sociales, era lo que se llamaba seguridad individual; que una vez violada esa posesión, ya no había seguridad, se adormecían los sentimientos nobles del hombre libre y sucedía la quietud funesta al egoísmo y que sólo la confianza pública era capaz de curar esa enfermedad política, la más peligrosas de los Estados. (3)

Posteriormente en el Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado, de mayo 5 de

(1) Art. 9º. R. O. Pág. 123 del Poder Ejecutivo. Tomo I.

(2) Art. 3º. R. O. Pág. 123 del Poder Judicial. Tomo I.

(3) R. O. Pág. 128. Disposiciones generales sobre seguridad individual.



1815, se impuso al cuerpo social la obligación de garantizar y afianzar el goce de los derechos del hombre, (1) obligación que volvió á establecerse en el Reglamento Provisorio sancionado en 1817.

Por las Constituciones de 1819 y 26 se otorgaron análogas garantías de protección que también tienen su lugar dentro de nuestra actual Constitución.

«Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo, fundado en ley anterior al hecho del proceso.»

Las leyes deben producir efectos con anterioridad al hecho del proceso y nunca su acción debe comprender los hechos consumados porque, si pudieran dictarse leyes con efecto retroactivo, el individuo y la sociedad vivirían en la más absoluta incertidumbre de lo que les es permitido ó de lo que les está vedado ejecutar.

Con leyes semejantes á cada paso lo lícito resultaría ilícito y vice-versa.

El principio, *nullum delictum sine prævía lege*, es y será en adelante considerado como un canon ó regla de justicia. En efecto; el fundamento racional de dicho principio se encuentra en la noción misma del delito, el cual consiste en la violación de la ley promulgada por la soberanía, para proteger los derechos del Estado y la seguridad de los ciudadanos, consumada mediante un acto externo del hombre, positivo ó negativo imputable á él moralmente. Así, pues, si el delito, como hecho jurídico, consiste en la violación de la ley, resulta evidente que ningún acto del hombre puede ser reputado como constitutivo de delito, sino cuando haya sido consumado en contravención con una ley que lo prohibiera. (2)

Es la voluntad de delinquir la que caracteriza el delito y esa voluntad nunca podría ser manifestada sin ese conocimiento de la ley.

(1) R. O. Tomo I. Pág. 311. Cap. VII. Deberes del cuerpo social

(2) Fiore. Irretroactividad é interpretación de las leyes, Pág. 392





La imposición de una pena, contrariando estos principios, sería por lo tanto ilegítima siempre, y á ello se debe el que al Congreso y á las legislaturas de las Provincias les esté prohibido dictar tales leyes para imponer penas ó castigos. Esta limitación no comprende las leyes de carácter *civil* impuestas por las necesidades del orden público, ó por la naturaleza misma de los juicios civiles. (1)

De ahí, pues, podemos decir con Kent, que no pueden dictarse leyes que hagan criminal un acto que no lo era antes de su sanción: que agraven un crimen, haciéndolo mayor que cuando fué cometido: que cambien el castigo, aplicándole uno mayor del que tenía por la ley cuando fué perpetrado: que alteren las reglas de las pruebas para hacer convicto al acusado.

Estos principios no siempre han sido respetados. Exigencias de momento han obligado al cuerpo social á buscar su garantía en las imposiciones del terror, como ha sucedido en nuestro país en el transcurso del período revolucionario, en el que se nos ofrecen antecedentes de este género.

Uno de ellos tenemos en el año 1812 en que, estando la tranquilidad y el orden público afectados por la multitud de robos y asesinatos que se verificaban en la ciudad de Buenos Aires y sus extramuros, se nombró una Comisión de Justicia para que, conociendo privativamente de estos delitos, los sustanciase sumariamente en el menor término posible, procediendo en este estado á juzgar, sentenciar y ejecutar sin demora y «de un modo que fuera capaz de contener y escarmentar á los facinerosos» á cuyo fin se delegaban las «facultades omnímodas» depositadas en el gobierno (2)

Por los términos de ese decreto se vé, que esa Co-

(1) Fallos de la Suprema Corte Justicia Nacional. Tomo 1^o segunda serie pag. 428.

(2) R. O. año 1812 pag. 183. Comisión de Justicia, Tomo 1^o.



misión podía arbitrariamente determinar penas, con violación, por supuesto, del principio general que venimos estudiando; pero si esto se puede justificar como una necesidad suprema de conservación social, esta arbitrariedad peligrosa debe limitarse porque, por camino semejante, se va derecho á la tiranía.

Ni juzgado por Comisiones especiales.—La conciencia universal ha rechazado con espanto estos tribunales, creados en momentos de efervescencia, que han horro-rizado al mundo con sus medidas extremas.

La historia de nuestra patria, como la historia de otros países, registra en sus anales actos inusitados de violencia, y crímenes vergonzosos realizados por inter-medio de esos instrumentos que usa la cobardía ó la locura.

A raíz de la caída de Alvear, bajo la denominación de *Comisión Civil de Justicia y Comisión Militar Eje-cutiva* se organizaron en nuestro país dos tribunales revolucionarios, creación monstruosa inspirada por el odio y cuyo único objeto era, no la persecución de los enemigos exteriores, sino la persecución de las opiniones disidentes de los partidos caídos.

El voluminoso proceso que con tal motivo se formó, dice Mitre, es la más completa justificación de la incul-pabilidad de los acusados, á pesar de que se inventó con este motivo el *crimen de facción* que indicaba sim-plemente la disidencia de opiniones.

La sentencia que dictó la Comisión civil es un mo-numento, ó de cinica injusticia ó de obcecación, de que la historia argentina presenta pocos ejemplos. Por esta sentencia, patriotas como Vieytes, Monteagudo, Posadas y Gómez, fueron condenados por *equidad* á destierro indefinido, á pesar de no resultar contra ellos en el proceso sino el « hallarse comprendidos con principalidad en la facción Alvear, según voz pública y voto general de las Provincias. »

En cuanto á la Comisión Militar, según el historiador

citado, no solo condenó á destierro sino que también, se manchó con sangre, ejerciendo actos de injustificable venganza. (1)

Pero ¿á que multiplicar ejemplos?

La Francia ha dejado recuerdos clásicos de lo que pueden ser estas comisiones. Uno de ellos lo tenemos cuando, sacudido ese país por la guerra civil y la guerra extranjera el partido denominado de la Montaña, aprovechándose de la efervescencia pública, hizo decretar la creación de un Tribunal revolucionario y un Comité de Salvación Pública, verdadera dictadura de nueve cabezas que envió al cadalso á la reina María Antonieta, á veintidós Girondinos, al Duque de Orleans, á Bally, el antiguo Presidente de la Asamblea Constituyente y á una multitud de otras víctimas. (2)

Estos tristes ejemplos son los que han hecho prohibir entre nosotros esas delegaciones de poder que sirven únicamente para eludir responsabilidades y ejercer venganzas y despotismos en forma tenebrosa, como ocurrió durante el período del Terror en Francia y á que acabamos de referirnos.

Sacados de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa.

Dando al individuo su ley y sus jueces propios, de antemano conocidos, se le ha garantido el derecho de acudir á ellos y se le ha garantido contra toda tentativa de prevaricación ó injusticia.

Como consecuencia de esto, cada Juez ó Tribunal debe tener establecida *á priori* su jurisdicción, es decir, su potestad de juzgar dentro de un límite determinado.

Nadie puede ser obligado á declarar contra sí mismo.— Cuando las ideas religiosas absorbían el espíritu y el hombre temía invocar en falso el nombre de Dios, obligarle á prestar juramento de decir verdad antes

(1) Mitre. Historia de Belgrano. Tomo II. Pág. 556.

(2) Historia de la Civilización G. Ducondray. Tomo 2º. Pág. 115.





de interregarlo en juicio contencioso civil ó criminal, era forzarlo moralmente, auxiliar á la justicia en el esclarecimiento de los hechos.

Pero desde que esas ideas han perdido la fuerza de su influjo por el descreimiento y la desaparición de las terribles penas que envolvía ese acto de *sacrilegio*, tentar á hacer declarar contra sí mismo al que se ha comprometido por transgresión civil ó criminal, es buscar una prueba ineficaz á no ser que por formas capciosas se haga incurrir al declarante en contradicciones que permitan desenvolver la trama oculta.

El Diputado Valle en la Asamblea de 1813, convencido de la ineficacia de este medio de prueba, pidió en la sesión del 9 de agosto que se suprimiera en los juicios civiles y criminales la solemnidad del juramento.

Después de exponer las razones que tenía para discutir su mérito en materia civil, y que él las fundaba principalmente en la inclinación que los hombres llevados como testigos tienen de sujetarse al imperio de los que pueden lisonjear su debilidad é intereses, pasando á lo que hace al reo en materia criminal, decía: puede asegurarse ciertamente, que el exigir de él la verdad bajo juramento, es ponerlo en la dura alternativa de invocar el Santo nombre de Dios para autorizar la mentira, ó de poner él mismo en mano del verdugo la duración de su existencia, violando aquel axioma de derecho natural que dice: *nemo tenetur se ipsum prodere*.

Que lo primero, continuaba, era un crimen de lesa divinidad; que lo segundo era una infracción que importaba el amor á nosotros mismos, y ambos extremos obligaban á ser impío ó cruel, bárbaro ó sacrilego, profanador del Eterno ó asesino de sí mismo.

Y desde que la filosofía del siglo había desterrado el execrable uso de los tormentos, también debía prohibirse el juramento que de ordinario sólo servía de apoyo á la malicia y de salvaguardia á la debilidad.

La lógica de esa argumentación era de hierro y la



Asamblea ordenó que no se exigiera esa solemnidad en lo sucesivo. (1)

Nosotros hemos conservado ese principio en materia criminal y por eso nuestra ley de procedimientos respectiva dice que queda prohibida *la confesión con cargo* que no es ni más ni menos que la confesión criminal bajo juramento.

No sucede igual en materia civil y comercial, en la que el juramento continúa exigiéndose á los que intervienen como parte en juicio y á los testigos llamados á deponer.

«*Ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente*». — Las leyes de procedimiento de Justicia Nacional como contrario de los principios generales sentados por la Constitución, en garantía de la seguridad individual han establecido un recurso para impedir el aprisionamiento ilegal de los ciudadanos.

Por este recurso que se conoce con el nombre de habeas corpus, cuando un individuo ha sido detenido ó arrestado indebidamente por autoridad incompetente, ó por hechos que no hayan sido clasificados de antemano como delitos, puede ocurrir por sí ó por medio de sus parientes ó amigos ante la Justicia y pedir que se investigue sobre la causa de su prisión y en caso de que esta haya sido ordenada por autoridad ó persona que no esté autorizada por la ley, se mande ponerle inmediatamente en libertad. (2)

Siendo la Justicia Federal por su carácter jurisdiccional restrictiva, para que dicho recurso proceda es menester que el individuo preso ó detenido lo esté por una autoridad nacional, ó á virtud de una orden emitida por una autoridad nacional, ó cuando una autoridad provincial haya puesto preso á un miembro del Congreso ó cualquier otro individuo que obre en comisión del Gobierno Nacional. (3)

(1) Ley del 9 de agosto 1813.

(2) Ley de 14 de setiembre de 1863.

(3) Ley de 14 de setiembre de 1863.

No tratándose de estos casos la interposición del auto de habeas corpus corresponde hacerse ante los tribunales de provincia á quienes corresponde originariamente la jurisdicción común, puesto que ella no ha sido delegada por las provincias á la Nación.

Deslindadas como lo están por la Constitución una y otra jurisdicción — la nacional y provincial, no hay conflicto posible entre una y otra autoridad y así basta que una orden de detención haya sido expedida por una autoridad de Provincia para que quede fuera de la acción de la justicia nacional, (1) aunque sus abusos sean contra las garantías individuales. (2).

El recurso de habeas corpus debidamente interpuesto ampara al individuo, cualesquiera que sea su condición ó los hechos de que se le acuse cometidos dentro ó fuera del país; (3) pero no puede ser invocado en los casos en que, constando la existencia de un delito, la prisión se ha ordenado con datos que hacen al detenido sospechoso de ser autor ó cómplice en su perpetración; porque pudiendo servir, en tales casos para otorgar la impunidad á los delincuentes, se daría á aquel recurso un efecto contrario á sus propósitos, inmoral, subversivo del orden, peligroso para la seguridad que con él se ha querido garantizar y que resulta siempre comprometida por la ejecución de crímenes y delitos, que no son reprimidos y que estimulan su repetición con el ejemplo de la impunidad, (4).

No procede tampoco cuando la facultad de arrestar y sentenciar ha sido por excepción concedida á otros con absoluta independencia de la Justicia Federal ó común, por ejemplo, cuando la detención de los individuos es ordenada por mandato del Ejecutivo en ejercicio de su poder político como sucede estando declarado el estado de sitio, cuando las cámaras en uso de sus fa-

(1) Fallos de la S. C. de J. N. Serie II. Tomo 20. Pág. 456.

(2) Fallos de la S. C. de J. N. Serie I. Tomo 5. Pág. 345 y Tomo 4. Pág. 402.

(3) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 43. Pág. 321.

(4) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 9. Pág. 382-383.



cultades implícitas mandan arrestar por desacato (1); cuando se trata de militares que han sido presos como espías del enemigo ó tomados como prisioneros de guerra. (1)

Aunque nunca debe suponerse que el recurso de *habeas corpus* pueda deducirse sin estarse realmente detenido, se ha establecido que este recurso es improcedente cuando, si bien existiera una orden de prisión y esa orden no se hubiere hecho efectiva quisiera discutirse en su legalidad. (3).

Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. — El amor creciente de la justicia, que se engrandece á medida que la humanidad progresa, quiere que no se inhabilite al acusado para demostrar su inocencia.

No puede existir un procedimiento justo sin que medie una acusación, una defensa, un término de prueba y de alegación de su mérito, forma única con que puede aparecer satisfecho ese requisito.

Nadie puede ser condenado sin ser oído y sin que pueda presentar las pruebas de descargo que tenga á su favor.

Dejar violentar este principio sería dejar entregado al individuo á la complacencia de sus jueces, que tanto podrían absolverle como condenarle, favoreciendo ó restringiendo su defensa.

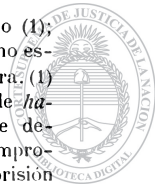
Un triste ejemplo de lo que puede acontecer sin esa garantía lo tenemos en la forma con que se condenó á Danton y Camilo Demoulins, ilustres patriotas franceses que actuaron durante el período revolucionario en que se derrumbó el régimen de gobierno monárquico en aquel país.

Pruebas, testimonios y declaraciones falsificadas y cercenadas no sólo sirvieron para decretar su muerte sino para que los jurados les sorprendieran antes de

(1) Fallos de la S. C. de J. N. S. 2. T. 10. Pág. 231.

(2) Fallos de la S. C. de J. N. S. 1. T. 9. Pág. 529-531.

(3) Fallos de la S. C. de J. N. Serie II. T. 10. Pág. 191.



su defensa diciéndoles « Los jurados están satisfechos »
« Los debates han concluido. »

¡Concluido! La historia dice por boca de los mismos acusados que ni aún se comenzaron y que ni se leyeron las pruebas, ni se escucharon los testigos y, así, Camilo Demoulins, que había escrito una violenta refutación á las calumnias de Saint Just, quedó, en su rabia y su desesperación, magullando, estrujando aquel papel que, bañado en sus lágrimas, arrojará á sus verdugos y que milagrosamente debía salvarse como precioso documento histórico. (1)

Defender á todo habitante contra procedimientos tan insidiosos, librarle de una semejante arbitrariedad criminal, poner un dique á esos rebalzamientos de la pasión, obligando por este medio á los jueces á dar cuenta de su conducta, ante el juicio imparcial de la opinión y exponerla á su justo castigo; tal es el propósito de esta cláusula, garantía efectiva de la vida y del honor de los individuos.

El domicilio es inviolable.—El hogar ha gozado de grandes respetos y de grandes privilegios. Ese culto lo encontramos expresado ya por Cicerón, cuando refiriéndose á él, dijo: « Aquí está mi religión, aquí mi raza y las huellas de mis padres. No sé qué encanto encuentro en este lugar que penetra mi corazón y mis sentidos. » (2)

A él le dieron los romanos sus manes, sus dioses tutelares que velaban invisibles, permaneciendo al lado de los que les fueron caros, inspirándoles juiciosos pensamientos, protegiendo su vivienda y sus bienes.

Nosotros, con menos fervor religioso y menos exageración que ellos, lo hemos declarado inviolable para proteger su santidad é independencia.

Ese círculo donde se desarrollan los sentimientos

(1) Michelet. Historia de la Revolución Francesa. Tomo 3.º. Págs. 415, 417 y 419.

(2) Victor Duruy, Historia de los Romanos. Tomo 1.º. Pág. 62.



más nobles y más puros debe ser el baluarte de cada ciudadano.

En él se depuran por el afecto nuestras bajas pasiones, de él hacemos una escuela de moral y allí nos refugiarnos para esconder nuestras miserias, nuestros dolores y tristezas y aun nuestras vergüenzas.

Todos estamos interesados en hacer de él un sagrario y por eso toda violación se reputa un crimen.

Así se conceptuaba por el decreto patrio del 23 de noviembre de 1811 en su art. 40.

Y desde entonces hasta ahora hemos respetado aquella consagración que autoriza al dueño á cerrar sus puertas contra cualquiera, y defenderla hasta quitar la vida si esto fuera necesario. (1)

Sin embargo el domicilio pierde su inviolabilidad cuando se ordena su allanamiento en virtud de orden de autoridad legítima, porque todo derecho se halla limitado ó restringido á lo que dispongan las leyes emanadas del Congreso ó de las Legislaturas.

La facultad de expedir por los magistrados ó funcionarios esas órdenes no obsta á que ellas deben ajustarse á formas rigurosas como ser indicación de la persona contra quien se dicta, designación del domicilio y el objeto y causa del allanamiento, pues son estos requisitos quienes pueden justificarlas. (2)

A pesar de esta rigidez hay circunstancias en que tanto las autoridades como los particulares pueden penetrar á un domicilio ageno sin orden ó sin consentimiento previo de su dueño.

Pertenecen á estos casos excepcionales los casos de crimen, persecución, incendio, petición de auxilio del interior de la casa, etc.

Como también la correspondencia epistolar y los papeles privados.

Las comunicaciones por medio de la correspondencia

(1) J. V. González—Manual de la Constitución, pág. 209.

(2) Ley de 4 de octubre de 1888.



desaparecerían ó se harían con dificultad si se corriera el azar de la revisación ó no estuviera garantida su seguridad.

¿ Quién le confiaría los secretos más íntimos, los movimientos todos del alma, si el principio de su inviolabilidad pudiera hacerse ilusorio ?

Ella ~~nos~~ comunica, nos auna, nos concilia, sirve á nuestros ~~intereses~~ más heterogéneos poniéndonos en contacto, sin necesidad de traslación, ni pérdida de tiempo.

Las mutuas relaciones de comercio, entre otras, ¿ no es ella quien las extiende, determinando á diario lo que en cada centro se precisa ? Hay, sin duda, un interés público en que ella no esté expuesta á peligro alguno y este interés nuestra Constitución lo reconoce y consagra. « La legislación nacional ha establecido en diversos códigos y leyes especiales, las penas en que incurren los que violan los secretos de la correspondencia, papeles privados y todas clases de secretos (1).

Este principio tiene sin embargo, como el domicilio, sus excepciones, por ejemplo: cuando se trata de la averiguación de un delito, en casos de quiebra etc.

Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas.

La pena de muerte es el alma de las tiranías trágicas.

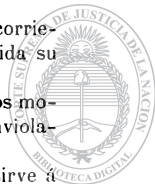
Ellas las prodigan para infundir espanto en los corazones, exhibiendo á los que quieren dominar, el cuerpo ensangrentado ó la faz aterrada de la víctima.

En su delirio así anuncian sus días sombríos, buscando su salvación en el gesto taciturno ó desconsolado del patriota mártir.

La justicia ha condenado esa ferocidad ciega, que no vacila en manchar sus manos con sangre inocente y ha quitado ese instrumento al crimen, prohibiendo su empleo.

El General Urquiza, Director Provisorio de la Confederación, simpatizando vivamente con ese sentimiento

(1) Joaquín González. Manual de la Constitución Argentina Pág. 212 Código Penal. Ley de octubre 7 de 1875. Ley de octubre 10 de 1876.



humanitario inspiró á su Consejo de Estado, la necesidad y conveniencia de proscribir la pena de muerte por delitos políticos, y fué él entre nosotros quien arrancó esa arma á la tiranía, deseando que la República se pusiera en este punto á la altura de los principios de la civilización y humanidad del siglo.

Esta pena, por su decreto de 7 de agosto de 1852, solo podía imponerse en el caso de que los criminales hubiesen atacado con armas la seguridad pública ó la autoridad de los Gobiernos y cuerpos constituidos, pero debiendo, aun en ese caso, para que pudiera aplicarse la pena de muerte, preceder un juicio legal ante los jueces competentes. (1).

Los Constituyentes de 1853 completaron aquella obra proscribiéndola sin distinción de caso y en absoluto.

No podía ser de otro modo. ¿Quién ignora que en la efervescencia de las luchas políticas, hasta inconscientemente puede llegarse al crimen?

Toda especie de tormentos.—En la sesión del 21 de mayo de 1813 quedó abolido el tormento adoptado por una legislación tiránica, que lo empleara para la investigación y esclarecimiento de la verdad, según lo expresara la ley que ordenó la inutilización de los instrumentos de tortura.

Haciendo filosofía histórica, en aquella sesión se dijo, que el hombre había sido siempre el mayor enemigo de su especie y que, por una especie de barbarie, había querido demostrar que él podía ser tan cruel como insensible al grito de sus semejantes; que él había tenido á la vez la complacencia de inventar cadenas para hacer esclavos, de erigir cadalsos para sacrificar víctimas y, en fin, calcular medios atroces, para que la misma muerte fuese anhelada como único recurso de algunos desgraciados.

Que sólo las lágrimas que arrancaría siempre á la

(1) R. O. Pág. 23. Tomo 3.º



filosofía este bárbaro exceso, podría borrar con el tiempo de todos los Códigos del Universo esa Ley de Sangre, que no dejando ya al hombre nada que temer, lo había hecho quizá por lo mismo más delincuente y obstinado.

Aparentemente podría creerse leyendo estas palabras que en ellas hay mucho de exageración, pero quien domine algo de la historia del desenvolvimiento del hombre y aún de aquella época misma, comprendería que había por qué profesar esa filosofía excéptica que presentaba al hombre con caracteres monstruosos.

Las leyes antiguas pretendían arrancar por el dolor la confesión del delito, habiendo llegado en su ferocidad á dividirse en partes bajo la denominación de *cuestión preparatoria* es decir, la interrogación por la tortura, y la *cuestión prévia*, es decir, la precedente, al último suplicio. (1)

Y los azotes — Esta clase de pena hacía parte de la educación práctica en las escuelas en las que se imponía arbitraria y excesivamente á los niños por parte de los preceptores.

Considerando perjudicialísimo, absurdo é impropio que los niños que se educaban para ser ciudadanos libres fuesen desde sus primeros años abatidos, vejados y oprimidos con pena corporal tan odiosa y humillante, fué también como el tormento, abolida y proscripta por la Asamblea Constituyente de 1813. (2)

Sin embargo, esta costumbre estaba tan arraigada, que, en el Estatuto Provisional de 1815, se revocó este decreto, teniendo el Soberano Congreso Nacional en 1817 que prohibir nuevamente aquel modo abominable de corregir la juventud que, con todo no había desaparecido aun en 1819, como lo demuestran los documentos de ese año. (3)

(1) Historia de la Civilización. Ducoudray Pág. 139. Tomo 2º. Cap VII.

(2) R. O. Tomo 1º. Pág. 254.

(3) R. O. Tomo 1º. Pág. 511.





Estos castigos corporales estaban tan en boga que, en 1833 nos encontramos con un decreto del Gobierno, prohibiendo á los jefes de cuerpos de línea y milicias aplicar á los individuos de tropa castigo corporal que excediera de veinticinco palos. (1).

Las cárceles serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que á pretexto de precaución conduzca á mortificarlos más allá de los que aquellas exigen, hará responsable al Juez que la autorice.

El movimiento de reacción humanitaria promovido en Europa por Beccaria en favor de los presos, condenados antes á vivir en forma espantosa, háse propagado posteriormente en todo el mundo civilizado.

La caridad y la justicia haciendo evolucionar á la sociedad en sus ideas de venganza ha quitado á la represión ese carácter odioso, dando á la pena un fin más noble.

Librar al criminal de sus malos instintos, educarlo é instruirlo para formar de él un hombre útil, esa es la nueva misión que la ciencia penal se ha impuesto al renunciar al uso de toda medida de rigor innecesario.

Las cárceles son hoy, como se ha dicho, «Hospitales morales» en los que no deben existir esos cuadros de miseria material que aumentan sin objeto el sufrimiento del preso.

A la sociedad le basta para su conservación el protegerse; pero nada gana con dejar expuestos á los criminales á la desnudez y al hambre, como se hacía en otras épocas.

El alma se siente presa de congoja al recordar la situación en que se encontraban los penados, cuando Beccaria exteriorizó al mundo sus escritos, denunciando la barbarie de la organización de sus cárceles.

Howard calificaba de miserabilísimas las cárceles de

(1) R. O. Año 1833. Tomo 2º. Pág. 312.



Inglaterra en aquella época y mucho más de las casas correccionales.

Según su relación, en esas prisiones todos los encarcelados estaban confundidos sin distinción de sexo, sin trabajo, sin instrucción, sin aseo y, como sus encierros eran inseguros, se les sujetaba á los presos con grillos, dejándoles expuestos á las injurias de los carceleros que con frecuencia prolongaban la pena á su talante.

Las cárceles de Irlanda y Escocia no estaban en mejor situación. En Dinamarca se encadenaba también á los acusados de homicidios; se azotaba, enroldaba y ahorcaba en las plazas públicas y en los infanticidios, que eran comunes, la delincuente era condenada á prisión por toda su vida, y cada año, en el día aniversario del delito, era sacada de la cárcel para ser azotada, volviendo después á la prisión.

En Rusia las cárceles eran como de bárbaros. En Alemania continuaba el tormento excepto en Prusia, y los presos debían de ganar su vida con el trabajo ó la limosna; en Hamburgo el carcelero hacía igualmente el oficio de verdugo; en Mamhein y en otros puntos se daba la bienvenida y la despedida á los presos golpeándolos. En Francia muchos infelices eran sepultados en subterráneos. En Suiza se tenía encadenados á los presos y los sentenciados á penas graves, debían barrer las calles, llevando un collar de hierro al cuello. En todas las provincias de España á excepción de Navarra duraba la tortura. En Turín las cárceles eran pésimas. Los plomos y los pozos de Venecia han conservado novelesca infamia. (1)

Qué diremos de lo que sucedía en nuestro país?

A estar á la palabra de nuestros patriotas las cárceles ofrecieron durante el gobierno de los Reyes un cuadro lastimoso debido á la pereza y abandono de los oidores. (2)

(1) Historia Universal, César Cantú. Tomo VI pág. 82.

(2) Asamblea General Constituyente de 1813 Sesión extraordinaria del 25 de mayo.



Es desde luego la revolución quien acoje las nuevas doctrinas de la penalidad que se siguen hasta ahora cultivándose entre nosotros.

Este sensible humanitarismo ha sido, sin embargo, objeto de serias críticas por parte de autores que piden un aumento en los términos de la penalidad y el restablecimiento de las penas corporales, fundados en que esos miramientos que se tienen para con el criminal, hacen que no se intimide ni castigue al culpable que prefiere muchas veces incurrir en nuevos delitos con tal de gozar de un refugio seguro y cómodo y no llevar una vida azarosa de asalariado ó de mendigo.

Nosotros creemos que entre los extremos del excesivo rigor que busca la intimidación y la suprema bondad que aspira por ese medio á la reforma moral del delincuente, cabe una penalidad que una, como se ha dicho, la privación de la libertad á un «rigor saludable»

Esa doctrina es en nuestra opinión la que en definitiva triunfará.

Artículo 19 — Las acciones privadas de los hombres, que de ningún modo ofendan al orden y á la moral pública, ni perjudiquen á un tercero, están solo reservadas á Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado á hacer lo que no mande la ley ni privado de lo que ella no prohíbe.

Sin variación alguna la primera parte de esta prescripción Constitucional, insertóse en el Estatuto provisional de 1815; en el Reglamento Provisorio de 1817, en la Constitución de 1819 y 1826

Ella deslinda la moral del derecho en el orden privado, por que los actos que aquel reprime no son todos los que moralmente pueden reprobarse.

La órbita de la moral más extensa que la del derecho,



abarca transgresiones que dependen mucho de la organización y de las ideas sustentadas por una sociedad; pero como las ideas y las costumbres en este orden son tan variables, no es posible generalizarlas y darles una regla fija.

El legislador, detenido por esa insuperable dificultad, se abstiene de penetrar en los dominios de la conciencia y se limita á prohibir el alterar el orden y ofender la moral pública porque eso ya es herir el derecho ó la tranquilidad de los demás.

Mientras el hombre no comprometa con sus acciones ni una ni otra cosa, sus faltas están pues veladas ante la ley penal, que si puede fundar una responsabilidad sobre los individuos, por la necesidad que tiene de protegerse y conservarse, no puede exigir la virtud como obligación.

Ofender el orden público y ofender la moral pública, quiere decir injuriar el derecho de conservación y desenvolvimiento de la sociedad; quiere decir perjudicar á tercero, injuriar el derecho de otra persona. Todos los demás actos, cualquiera que sea su naturaleza moral, están fuera de la acción represiva de la ley. (1)

Ningún habitante de la Nación será obligado á hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Si este principio no trazara un límite al poder de la autoridad, todas las declaraciones de los derechos individuales hechas por la Constitución serian inútiles.

La ley es quien únicamente puede imponer á los individuos una obligación de hacer ó de abstenerse de ejecutar aquellos actos mirados por ella como perjudiciales para la sociedad.

El fin de la institución del Estado, no es otro que el de velar y garantir el derecho de todos y nadie más que él debe tender á su conservación, porque el buen

(1) J. M. Estrada. Derecho Constitucional.



estado y la energía del sentimiento legal del individuo constituyen la fuente más fecunda del poder y la garantía más segura de la existencia de un país, tanto en su vida exterior como en la interior. (1)

La libertad civil, que es la aspiración anhelosa de la sociedad moderna, no se conseguiría si ella permitiera la omnipotencia del gobierno que la destruye por la desaparición de una norma razonada de conducta.

Sin ese freno, la libertad sería cercenada, quedando el individuo á merced de una dictadura.

El imperio exclusivo de la ley es—como ha dicho Estrada—una condición cardinal de la libertad civil.

Artículo 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 á las leyes. No están obligados á admitir la ciudadanía ni á pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación, pero la autoridad puede acortar este término á favor del que lo solicita, alegando y probando servicios á la República.

El hombre, obligado á abandonar su suelo nativo por un deseo de alivio á padecimientos físicos ó morales, no ha sido igualmente recibido en las sociedades en que ha pretendido acojerse.

Tenido como elemento extraño ha seguido conservando el sello de su nacionalidad, variando su posición jurídica de nación á nación, ó de pueblo á pueblo, según el vigor con que en ellos se hayan conservado las prevenciones de un pasado histórico, que llegó á mirar al extranjero

(1) R. Von Ihering. La lucha por el derecho Cap. IV.



como un enemigo del país y de la pureza de sus instituciones.

La condición del extranjero ha pasado en nuestro país en el orden civil, administrativo y político por fases diversas. En la época colonial por las leyes de Indias, se le tenía prohibido tratar y contratar con las colonias americanas, ni de ellas con los reinos de España ni otras partes, sin estar habilitado con licencia y estándolo, podía usar de ella con sus caudales y no con los de otros de sus naciones, así en particular como en compañía pública ni secreta, ni en mucha ni en poca cantidad, so pena de perder las mercaderías que se contratasen y todos los bienes que tuvieran. (1)

Y aun los que alcanzaban ese beneficio especial no debían pasar de los puertos, debiendo vender allí sus mercaderías, (2) porque su trato estaba prohibido y condenado con pena de vida y confiscación de bienes. (3)

Estaba esta prohibición tan recomendada que en una ley se mandaba á los virreyes, audiencias y gobernadores y encargaba á los arzobispos y obispos que procuraran limpiar la tierra de esa gente, haciéndola echar y embarcar á su costa en las primeras ocasiones que se presentaran. (4)

Con la revolución estas preocupaciones se desecharon, acordándose á todo hombre libertad para permanecer en el territorio del Estado ó abandonar á voluntad su residencia, no obstante que, contrastando con esas iniciativas llenas de liberalidad, se dictaron otras disposiciones que establecían diferencias en favor del nacional. (5)

A solicitud de varios comerciantes de Mendoza en 1811, por ejemplo; se prohibió á los extranjeros la introduc-

(1) Recopilación de las leyes de los reinos de Indias. Tomo 1.º Libro IX. Título XXVII. Ley primera de los extranjeros.

(2) Recopilación de las leyes de los reinos de Indias. Tomo 1.º Libro IX título XXVII. Ley IV de los extranjeros.

(3) Recopilación de las leyes de los reinos de Indias. Tomo 4.º Libro IX título XXVII. Ley VII de los extranjeros.

(4) Recopilación de las leyes de los reinos de Indias. Tomo 1.º Libro IX, Título XXVII. Ley IX de los extranjeros.

(5) R. O. pág. 129. T. 1.º Disposiciones Generales sobre seguridad individual.



ción de efectos en el interior del país, como también sus ventas al por menor (1) imponiéndoseles el 6 de noviembre del mismo año la obligación de consignar los cargamentos á comerciantes nacionales. (2)

En 1812 reaccionóse por una resolución del mes de septiembre, en la que se dijo: que siendo la población el principio de la industria y el fundamento de la felicidad del estado, y conviniendo promoverla en estos países por todos los medios posibles, el gobierno había acordado expedir y publicar el decreto que en forma de artículo se dictara, ofreciendo la inmediata protección á los individuos de todas las naciones, como así mismo á sus familias, que quisieran fijar su domicilio en el territorio del Estado, asegurándoles el pleno goce de los derechos de hombre en la sociedad, siempre que no perturbaran la tranquilidad pública y respetasen las leyes del país.

Ofrecía también el Gobierno por ese acuerdo, facilitar tierra suficiente á los extranjeros que se dedicaran á la cultura de los campos y auxiliarles para la fundación de sus primeros establecimientos rurales, comprometiéndose igualmente á garantizarles que gozarían en el comercio de sus producciones de idénticos privilegios que los naturales del país. (3)

En el mismo año, los hombres que se encauzaran en esta nueva corriente, abolieron el decreto obligatorio de consignación de los cargamentos á nacionales. (4)

Después, fuera de la protección prestada al cabotaje nacional, puede decirse que en el orden civil no vuelven á tomarse disposiciones que no sean comunes á nacionales y extranjeros, colocándose á unos y otros en un pie de absoluta igualdad.

Si en algunas ocasiones, desde la independencia hasta la organización definitiva de la nacionalidad, aparecieron

(1) R. O. pág. 111. Tomo 1°.

(2) R. O. pág. 178. Tomo 1°.

(3) R. O. Tomo 1.º Pág. 177. Sobre inmigración.

(4) R. O. Tomo 1.º Pág. 178.

resoluciones contrarias á aquel principio, se caracterizaron por las exigencias del momento ó por su limitación á los españoles, con quien estábamos en guerra y los cuales eran, por supuesto, objeto de hostilidad ó de cuidadosa prevención.

Obedecieron á esos motivos las resoluciones que prohibieran á los españoles tener pulperías, (1) la que ordenara que ninguna reunión de españoles pudiera pasar de tres y que ninguno pudiera montar á caballo ni en la capital ni en su recinto sin licencia expresa; (2) las que les exigiera contribuciones forzosas para costear los gastos de la guerra, (3) la que prohibiera á las jóvenes americanas contraer matrimonio con españoles europeos que no obtuvieran carta de ciudadanía, etc. (4).

Pertenecen por su carácter más general y como fruto de la circunstancias, la obligación de alistarse en la milicia *todo individuo americano, sin distinción de clase, condición ó estado*, (5) la que obligara á los españoles europeos y extranjeros á auxiliarnos pecuniariamente, suscribiéndose al empréstito forzoso decretado en 1816, (6) la que ordenara el establecimiento de un registro de extranjeros para evitar que á la sombra de los neutrales, se introdujeran espías ó se mantuviese correspondencia perniciosa, (7) la que en 1819, reglamentando sobre herencia y legados españoles, favorecía á los nacionales y españoles ciudadanizados, haciendo recaer en ellos los nombramientos de albaceas, tutores, curadores y administradores, para evitar que ellos, por la testamentificación, y principalmente por los fideicomisos, remitieran sus bienes á España, á fin de que los menores

(1) R. O. Tomo 1.º Pág. 172.

(2) R. O. Tomo 1.º Pág. 189. Art. 1 y 2.

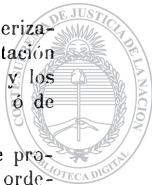
(3) Decreto de mayo 3 de 1816. R. O. Tomo 1.º Pág. 360. Decreto de diciembre 9 de 1816. R. O. Tomo 1.º Pág. 391.

(4) Decreto de Abril 11 de 1817. R. O. Tomo 1.º Pág. 411.

(5) Bando de mayo 30 de 1815. R. O. Tomo 1.º Pág. 328.

(6) 10 de enero de 1816. R. O. Tomo 1.º Pág. 315.

(7) 23 de noviembre de 1816. R. O. Tomo 1.º Pág. 390.





no quedaran expuestos á una educación de odio y aversión para nuestra causa. (1).

Todos estos actos, aunque afectaran al extranjero, no pueden considerarse, sin embargo, como expresión de principios ó sentimiento de prevención porque eran medidas de defensa motivadas por el desenvolvimiento de los sucesos, tanto que, en algunos de esos mismos actos, se les une al nacional por el interés común de que disfrutan para pedirles luego igualdad de sacrificio; así, cuando se les exigió su apoyo pecuniario en 1816, se dijo que: como á el extranjero le resultaba un beneficio la conservación del Estado, así por consultar la duración y estabilidad de sus intereses, como por un efecto de gratitud al país que le había proporcionado su fortuna, y tratado con todas las consideraciones posibles, quedaban también comprendidos en el empréstito que se levantaba todos los avecindados en la Capital. (2).

La igualdad civil sin distinción de nacionalidad como ya hemos tenido ocasión de decirlo, toma cuerpo y se reconoce explícitamente en 1812.

Desde entonces, cada nuevo estatuto ó constitución que se sanciona, señala una ratificación del deseo de facilitar al extranjero el pleno desenvolvimiento de su actividad para bien de la nación y de él mismo.

En el orden administrativo al principio nuestras ideas fueron adversas á sus intereses.

Por una circular de diciembre 3 de 1810, la Junta de mayo, determinando los requisitos que debían reunirse para ser empleado público, dijo que los funestos engaños que había recibido de hombres ingratos al país, la habían impulsado á tomar medidas de seguridad para la conservación y bien de la tierra.

Tratando de conciliarse el interés de los hombres

(1) R. O. Tomo 1.º Pág. 509.

(2) Art. 7. Año 1816. R. O. Tomo 1.º Pág. 343.



extraños con el derecho de los nacidos en el territorio del Estado en ella se dispuso, que todo empleo de mando y administración, bien fuera eclesiástico, civil, político, militar, de justicia, hacienda, municipal ó de cualquier otro género, que tuvieran jurisdicción ó fundase clase en el rango del empleo, debía recaer en persona del país, no obstante que manteníanse en sus cargos, exceptuándose de esas declaraciones, á todos los europeos que con anterioridad á esa circular los ocupaban. (1)

En 1813 se exigió á esos empleados que tomaran carta de ciudadanía como precaución contra los españoles europeos que habían continuado prestando servicios en la administración.

Hasta 1853 en que se declaró por la Constitución de ese año que todos los habitantes del país eran admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad, los extranjeros no disfrutaron administrativamente entre nosotros de ningún beneficio.

En el orden político fuimos en ciertos periodos bastante generosos.

Por el Reglamento provisorio de 1817, se estableció que todo extranjero de veinticinco años de edad, que se hallase establecido en el país, con ánimo de fijar en él su domicilio, y habiendo permanecido por espacio de cuatro años, se hubiera hecho propietario de algún fundo, al menos de cuatro mil pesos, ó en su defecto ejerciera arte ú oficio útil al país, gozaría *sufragio activo* en las asambleas cívicas, con tal que supiera leer y escribir y que á los diez años de residencia tendría voto pasivo, pudiendo ser elegido para los empleos de la república, más no para los de gobierno: pues para gozar de ambos sufragios debía renunciar antes á toda otra ciudadanía.

En cuanto á los españoles se disponía, que ningún español europeo podría disfrutar del sufragio activo ó

(1) R. O. Tomo 1.º Pág. 91.



pasivo, mientras la independencia de estas provincias no fuera reconocida por el Gobierno de España.

Al facultarse al Gobierno para invitar á los pueblos de la Unión á proceder á la elección de los representantes al Congreso Nacional en 1824, se retrogradó estableciéndose que ningún extranjero, que no tuviera carta de ciudadanía podía votar en las elecciones. (1).

Durante el Gobierno de Rosas, en 1830, se dispuso que fueran expulsados del país los extranjeros que, sin carta de ciudadanía, tomaran participación en nuestras disensiones políticas, dejándose además por esa resolución nulo y sin valor el decreto de 23 de junio del mismo año que *había acordado en masa* el título de ciudadano á los que habían tomado las armas después de la revolución del 1º de diciembre de 1828 á favor de la causa que se sostuviera en la ciudad de Buenos Aires y que la envolviera en guerra civil. (2).

Estas resoluciones caprichosas y de momento no fijaron definitivamente un principio, quedando al fin en 1853 la capacidad política del extranjero dependiendo de la ciudadanía.

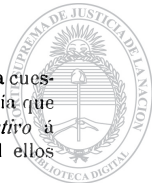
Es sensible que haya ido separándose de este modo de la vida nacional. El extranjero en esas condiciones no será sino, como dijera Dámaso Centeno, un instrumento en nuestro país; como vinculado á la población nacional por los lazos del interés y de las aspiraciones recíprocas, concluiría por ser lo que nosotros necesitamos: fuerzas conservadoras, resistencias sinceras á las tentaciones de nuestro espíritu anárquico. (3).

En la Convención Provincial de Santa Fé de 1900 suscitóse un debate interesante y cuyo estudio no podemos omitir sin grave perjuicio para el esclarecimiento de lo que concierne á esta materia.

(1) R. O. Tomo 2º. Pág. 51. Art. 5.

(2) R. O. Tomo 2º. Pág. 260.

(3) Dámaso Centeno. Cámara de Diputados. Sesión de octubre 15 de 1890



Planteóse en aquella Convención la importantísima cuestión de saber si las provincias, dentro de la autonomía que se han reservado, podían otorgar *voto político activo* á los extranjeros, es decir, si en el orden provincial ellos podían ser electores pero *sin ser elegibles*.

El proyecto presentado por el Convencional Oroño y Doctor Jacinto Fernández fué fundado por este último, partiendo del principio de que una nación ó un estado, en el ejercicio de su soberanía, no habiendo reconocido el derecho del sufragio como un derecho natural sino como una función pública ó un poder político, podía *restringirle ó dilatarle* como mejor conviniera á sus intereses y que, siendo la Provincia de Santa Fé un Estado Autónomo en lo que se refería á su orden interno, podía acordar ese derecho de sufragio, puesto que no había ley superior alguna á su Constitución que se lo prohibiera.

Tomando por punto de partida estas conclusiones, agregaba: por el artículo 105 de la Constitución Nacional, los Estados ó Provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas; eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención alguna del Gobierno de la Nación y pueden, como es natural, dictar su ley electoral como mejor les convenga.

Esto no se opone decía, al artículo 106 de la Constitución Nacional, por el cual cada Provincia dicta su propia Constitución conforme al artículo 5º de la misma, pues no se altera en nada el sistema representativo republicano ni hay desacuerdo con los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Lejos de eso, agregaba, viene á alianzarlo en lo que todos están interesados, nacionales y extranjeros.

Buscando apoyo para sus doctrinas acudía á la legislación Norte Americana y recordaba con Paschal que allí *un Estado puede conferir el derecho de sufragio al extranjero ó á cualquiera*, sin que esto signifique hacerle



ciudadano de los Estados Unidos, porque la ciudadanía no da por sí sola, en ese país, el *derecho de votar, ni la falta de ella impide á un Estado conferir el derecho del sufragio.*

De manera que como resultado de esto, teníamos que en la República Argentina, como en los Estados de la Unión Norte Americana, un Estado allí ó una Provincia aquí, por ejemplo, la Provincia de Santa Fé, podía acordar el derecho de sufragio á los extranjeros no naturalizados, sin que esto importara ciudadanizarlos.

Que era de advertir que en los Estados de la Unión Norte Americana, el derecho de votar en los extranjeros, llegaba á permitirse en las elecciones para *Diputados de la Unión*, cosa que no se pretendía, puesto que ellos se limitaban á los cargos electivos provinciales.

Que los poderes nacionales tenían su ley de elecciones, como las Provincias tenían las suyas, y que las facultades de unas y otras, se ejercían con toda amplitud y la más completa independencia.

Que era inmotivada é inexplicable, la confusión que hacía respecto de la ciudadanía, y el derecho de sufragio, porque el derecho de ciudadanía ó naturalización del extranjero, y el derecho de votar ó ser elector, eran dos cosas completamente distintas.

Nosotros, decía, acordando el derecho al voto calificado al extranjero, no lo hacemos ciudadano argentino, porque, no pudiendo ser electo, no puede ocupar cargo de representación. *Él elige ciudadanos Argentinos, pero no puede ser elegido para esos cargos, sin hacerse ciudadano.*

¡El proyecto, aunque tenía sus visos de novedad, no era sino una resurrección de lo que había estado en vigencia por el Reglamento Provisorio de 1817, que hemos citado, con la diferencia de que ellos venían á solicitar después de 83 años, para el orden provincial, lo mismo que se había aplicado en el orden nacional!

Los Doctores Landó y Constanti, reforzaron con meditados discursos ese proyecto que, de haber triunfado, hubiera corregido muchas prácticas viciosas, porque



fundaba una fuerza moderadora que habría podido contrarrestar en la Provincia la inmoralidad política y administrativa, que gravita sobre ella como en casi todos los demás estados de la federación y en los que una y otra brotan como consecuencia del régimen oligárquico que les devora y corrompe desde hace medio siglo.

Pero miembros distinguidos de aquella Convención como los Dres. Cullen, Carlós y Pera, decidieron con sus opiniones el rechazo de ese proyecto que habría sido para las Provincias áncora de salvación.

Dicho proyecto no era, como se sostuvo, inconstitucional.

1.º—Porque había antecedentes nacionales que le autorizaban.

2.º—Porque no se podía afirmar que, concedido ese derecho político al extranjero, toda distinción con el nacional desaparecía desde que, si bien se le hacía elector, él no era llamado á desempeñar cargo alguno, y siendo el voto del ciudadano de carácter doble, activo y pasivo, mal podía convertirle al extranjero en tal desde que no se le otorgaba el segundo.

3.º—Porque todo pueblo en ejercicio de su soberanía, tiene derecho para dar participación á los extraños dentro de los límites de ella, sobre todo en estados como los nuestros que conservan su soberanía absoluta, en todo lo relativo á los poderes no delegados á la Nación.

4.º—Porque no puede haber ni la duda de una oposición ó choque con la Constitución Nacional no habiendo restricción alguna declarada al respecto, y el silencio jamás debe interpretarse como negación de derecho cuando ella no perjudica, más cuando dentro del sistema que nos rige el gobierno de Provincia viene á ser la regla y forma el derecho común, siendo el gobierno Nacional la excepción. (1)

5.º—Porque él no encerraba peligro alguno para las

(1) Gorostiza. Sesión del 1.º de agosto de 1862. Cámara de D. D.

instituciones, puesto que se le daba al extranjero en la política una intervención lejana é indirecta.

6.º—Porque es absurdo querer deducir, como se quiso, que por el otorgamiento de ese derecho, el extranjero estaría obligado á concurrir en caso de levantamiento de empréstito ó contribución forzosa, desde que no se le ciudadanizaba; fuera de que podríamos responder, que esas contribuciones muchas veces se le han exigido durante el período de la revolución sin *ciudadanizarlo*.

7.º—Y último, porque el derecho al voto político no es derivación forzosa de la nacionalidad ó ciudadanía, aunque comunmente así se entienda; en razón de que, establecido como ejercicio de una función, depende su existencia más de hechos que de principios.

Se puede en consecuencia, ser nacional y ciudadano argentino sin tener derecho al voto, por ejemplo, los menores de edad, los eclesiásticos regulares nacidos en el país ó ciudadanizados, etc.

El día que las ideas recogidas por los Convencionales Oroño y Fernández prosperen, no diremos Santa Fé, sino la Nación entera podrá exhalar un suspiro de alivio, al sólo pensar que el exíguo número de votantes de su población embrionaria se ha aumentado y que podrá luchar en el terreno legal contra la avalancha incontrastable de empleados, sobre la que las oligarquías se apoyan, engendrando el peor cáncer, que pueda padecer una Nación, el exceso en el funcionarismo y la empleomanía.

No están obligados á admitir la ciudadanía. — La ciudadanía ó sea el poder de gozar de todos los derechos, privilegios é inmunidades inherentes á los miembros de una comunidad política puede adquirirse por nacimiento ó por naturalización.

Esta última forma, por la que el extranjero se ciudadaniza, puede imponerse por leyes especiales ó no imponerse, dejando á la voluntad del extranjero el aprovecharse de esa liberalidad constitucional.

Nuestros Constituyentes optaron por respetar esa





expresión de voluntad, creyendo facilitar la inmigración, pero sin descuidar el principio que debía dirigirnos con relación al nacional.

Dos doctrinas hay que dividen á la legislación positiva la de la ciudadanía natural y la de origen.

La aceptación de uno ú otro sistema depende de la condición especial en que cada país se encuentre, teniendo en vista la importancia de su población. Nosotros, al decidirnos por el de la ciudadanía natural, lo hemos hecho porque, careciendo de una población numerosa, si no hubiéramos obligado al hijo de extranjero, nacido en la República, á sufrir la nacionalidad argentina, habríamos sido absorbidos por el elemento extranjero.

Los países que cuentan con una población densa no tienen por qué abrigar esos temores y prefieren el principio de la ciudadanía de origen, que permite á los hijos seguir la ciudadanía de sus padres en lugar de la que les perteneciera por el suelo en que nacieran.

Esta doctrina es ventajosa para las naciones europeas las que, por su enorme población, perderían con los súbditos que emigran el contingente de sus hijos, si por un solo momento se inclinasen por el principio de la ciudadanía natural que, tanto les perjudica.

Nosotros como se comprenderá no hemos vacilado en nuestra elección.

En el Estatuto Provisional de 1815, nos definimos, al establecer: que era ciudadano de la República todo el que hubiere nacido en su territorio.

Esta declaración, que se repitió en el Reglamento Provisional de 1817, fué modificada por la Constitución de 1826, la que adoptó simultáneamente y en provecho del país los dos sistemas, expresando que eran ciudadanos de la Nación Argentina todos los hombres libres nacidos en su territorio y los hijos de estos *donde quiera que nacieran*.

Por la Constitución de 1853, si bien no se fijó principio, se dió un rango primordial á la ciudadanía natural, la que corrió el peligro de ser abandonada, porque los



que dictaron la ley de septiembre de 1857 incurrieron en el error de admitir, que los hijos de extranjeros pudiesen seguir la nacionalidad de origen si prefiriesen la nacionalidad de sus padres. (1)

À esta ley se le dió aplicación al celebrarse en 1859 el « Tratado de reconocimiento de paz y amistad con España (2) y, aunque no fué ratificado, los Convencionales de 1860 quisieron salvarnos del peligro de perder nuestra población, para lo que establecieron que la facultad del Congreso de dictar leyes de ciudadanía y naturalización debía ejercitarse dentro del principio de la ciudadanía natural.

Corregida esa falta de previsión por los Convencionales de 1860, hemos vuelto à subordinar la ciudadanía à la ley del suelo y, concordante con ella, el Congreso promulgó en 1869 la ley de ciudadanía que nos rige, dando en cierto modo como excepción, sitio à la ciudadanía de origen.

Por ella la ciudadanía natural resulta impuesta por la ley; la de origen dependiendo de la voluntad del hijo de argentino nacido en el extranjero de seguir la ciudadanía de sus padres y la por naturalización, de la solicitud que el extranjero haga para obtenerla, siempre que él reuna las condiciones que esa ley exija para que pueda otorgársele.

De la aplicación de estos distintos principios pueden surgir algunas dificultades que conviene esclarecer.

En teoría, la ciudadanía en general es renunciable; pero no siempre conviene à los intereses del Estado que se use de esa facultad natural del hombre.

Entre nosotros ¿puede un argentino nativo que se hubiera ciudadanizado en país extranjero, residiendo en la República, alegar que ha dejado de serlo para librarse de las cargas que las leyes ó la Constitución le imponen como ciudadano?

Profesando, como profesamos, el sistema de que es

(1) Ley de ciudadanía R. O. Tomo 4.º pág. 66.

(2) R. O. pág. 269.



ciudadano el que nazca en nuestro territorio, ningún argentino nativo puede invocar, para evadirse de esas cargas, su naturalización posterior.

El Estatuto Provisional de 1815 consagraba en sus disposiciones la libertad del argentino para cambiar de nacionalidad.

La ley de 1857 también la prescribía al decir en su artículo 7° que la calidad de argentino se perdía por la naturalización en país extranjero.

«Este principio después se modificó, y así hemos tenido que en el Parlamento argentino se ha sostenido: que así como el hijo no deja de ser tal por ningún evento con respecto á los que le dieron el ser, así tampoco puede arrancársele al ciudadano la calidad de tal en el país que la naturaleza le designa por patria» (1) como también se ha dicho que, cuando se habla de que la ciudadanía se pierde, se ha querido decir que *los derechos políticos del ciudadano se pierden por su naturalización en país extranjero, pues las cargas que impone la ciudadanía natural no están en las facultades del individuo de renunciarlas* (2).

Estas opiniones nos demuestran que el legislador argentino ha querido establecer el vínculo perpétuo, corroborado por la ley misma de ciudadanía, que solo se ocupa de la pérdida de los derechos políticos establecidos como pena.

¿Puede el nacido en país extranjero, que ha optado por la ciudadanía de origen ó el que ha obtenido carta de ciudadanía por naturalización, eludir el cumplimiento de sus deberes renunciando á la ciudadanía que se le ha otorgado?

Ni uno ni otro tampoco pueden, si continuaran residiendo en el país, porque si la ciudadanía fuera renunciable no se obtendría el objeto principal de nuestros constituyentes que fué alcanzar fuerzas y robustecer el país haciendo ciudadanos.

(1) Opinión del Dr. Torrent. Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1863.

(2) Opinión del Dr. Quintana. Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1863.



La ciudadanía es un conjunto de derechos que se acuerdan y deberes que se imponen, que no pueden desligarse, porque harían ilusorios sus propósitos.

El que se ciudadaniza, al hacerlo, se obliga á todas las consecuencias que de ese acto se desprenden y, solamente en caso de guerra contra su país nativo, no puede exigírsele la obligación de hacer fuego contra la bandera de su nacimiento, así como él puede pedir protección en caso de que sus derechos como argentino le fuesen desconocidos, salvo en el territorio de la Nación á que por nacimiento perteneciera, porque, el prestar esa protección, sería desconocer el principio de ciudadanía natural, base de nuestra legislación sobre esta materia.

Expuestas estas ideas, sintetizando diremos que: La condición del extranjero en nuestro país es inmejorable y ella ha sido perfectamente precisada cuando se ha dicho: Ninguna ley obliga al extranjero á renunciar á su patria y su bandera, ni á convertirse en ciudadano del país, si viene á fijar en él su residencia; puede aun conservando su nacionalidad, adquirir el suelo y transmitirlo á sus herederos sin tener que pagar bajo ninguna forma el derecho de aubana; entrar en las asambleas municipales, en los Consejos de Dirección del Banco del Estado, ejercer la profesión de abogado, el cargo de síndico, de tutor, curador; profesar libremente su culto, y emitir por la prensa sus opiniones libres y críticas independientes. Goza, en fin, de los derechos de un libre, salvo los de elector político; los navíos de todos los pabellones tienen entrada en los ríos interiores y en los puertos; ninguna restricción se establece á la posesión y administración, por los extranjeros, de las vías férreas, y á menudo los mismos nacionales se quejan de las ventajas que la ley y los usos reconocen á los extranjeros, cuyos derechos son iguales y las cargas menores (1)

(1) E. Dairea De la condition legal del etrangeres dans le République Argentine dans le Journal de Droit International Privé-1886. Pág. 287. Este autor afirma que los extranjeros son admitidos en el Ejército como soldado y oficial. Esto hoy ya no sucede con carácter permanente. Véase Ley Orgánica Militar. Art. 5°.



Conocida la situación del extranjero ante las leyes del país, sólo nos resta esclarecer cuál es la situación en que la mujer argentina se coloca con relación á su nacionalidad por el hecho de casarse con un extranjero.

Es creencia bastante generalizada que la mujer argentina pierde por el matrimonio el derecho á su nacionalidad y sigue la de su contrayente.

Se ha argüido, para defender esta doctrina, que la cohesión y el respeto de la familia necesitan de esa renuncia, porque tiende á asegurar la armonía en el hogar, que podría desaparecer con la unión de personas de nacionalidad ó creencias religiosas diversas.

Estos argumentos especiosos tienen en su contra la razón, la justicia y la experiencia que nos ha demostrado, que esas uniones pueden realizarse sin que la nacionalidad ó la creencia sean un obstáculo para su duración.

Sin contar que nuestra legislación, ni aún bajo el imperio de los Reyes, ni después que obtuviéramos nuestra independencia, ha sancionado la pérdida de su nacionalidad.

La mujer, entre nosotros, lejos de perder su nacionalidad, la hacía adquirir á su marido, conservándola. Una ley de Partida indicaba como uno de los medios de adquirir la naturaleza española, el casamiento del extranjero con una mujer natural. (1).

La Suprema Corte Federal posteriormente en varios fallos, si bien ha determinado que «Mientras subsista íntegro el matrimonio, la mujer casada tiene, á los efectos del fuero, la misma vecindad y nacionalidad del marido», (2) ha dicho: que no surge por el hecho del matrimonio que la mujer haya de perder su nacionalidad propia y sustituir por la de otra, su estado y condición política, pues la doctrina establecida se refiere al fuero y competencia de las autoridades políticas del país para

(1) Ley 2. Título 24. Partida 4^a.

(2) T. 4^o Pág. 472. T. 62. Pág. 185.



el conocimiento de los derechos y cumplimientos de sus obligaciones dentro de él. (1)

Artículo 21.—Todo ciudadano argentino está obligado á armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme á las leyes que al efecto dicte el Congreso y los decretos del ejecutivo Nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar ó no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtenga su carta de ciudadanía.

Ha pasado á ser una máxima de indiscutible verdad el que el medio más seguro para obtener la paz, es hallarse preparado para la guerra « Si vis pacem para bellum. »

Mientras no haya tribunales permanentes para dirimir los conflictos que se susciten entre las naciones, la única forma que ellas tienen de mantener su integridad y hacerse respetar es el estar bien armadas.

La paz es una aspiración universal, pero no ha pasado de ser un anhelo acariciado por los pueblos que quieren engrandecerse honradamente por el trabajo.

Los pueblos que han confiado en la rectitud ó que por indolencia no han sabido prevenirse, han recibido amargos desengaños cuando han tenido que soportar intervenciones humillantes por parte de otros Estados.

Sin desear una política de absorción ó de conquista y sin hacer alarde de pueblo guerrero, por esas causas nosotros hemos impuesto al ciudadano la obligación de armarse para la defensa de la Constitución y de la Patria.

[Creyendo como Danton que « cuando la patria está en peligro todo pertenece á la patria, » no hemos hecho



otra excepción que la que favorece á los ciudadanos por naturalización, los que son libres de prestar este servicio por el término de diez años, contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía.

El derecho que tienen los Estados á defender su integridad y existencia es tan respetable como lo es el del individuo que rechaza una agresión injusta; pero « Este derecho de legítima defensa del Estado, no se reduce á rechazar por la fuerza los ataques contra su existencia ó integridad, sino también, los que atenten contra su honor ó su propiedad, ó contra cualquier otro de sus derechos adquiridos. La violación á la soberanía de un Estado, el insulto á su bandera, ó á su representante diplomático, son justos motivos para exigir una reparación, y en caso de no obtenerla, esto no puede menos que llevar á la guerra, *ultima ratio*, para mantener incólume su dignidad y honor comprometidos. (1)

El derecho del Estado para exigir al ciudadano una contribución personal de sangre ha sido discutido por algunos autores, sosteniendo unos que debe prestarse voluntariamente, otros que es una obligación que no puede dejar de cumplirse sin desdoro y otros negando en absoluto al ciudadano el deber de obediencia á las leyes bélicas, fundándose en que la tierra es bastante extensa para mantener á todo el mundo y que no debe combatir quien no tiene bienes que perder.

Grave, entre ellos, agitando la bandera de la anarquía y exaltando el antagonismo de clase, se resiste á que proletarios y burgueses viertan su sangre en común, haciendo unas y propias las ofensas á la patria, porque como analiza la guerra á través del cristal del interés, no ve en ella sino conveniencias ó inconveniencias de clases.

Qué representa dice Grave «la palabra patria, ¿fuera

(1) Patricio I. Pardo, Tesis para optar al Doctorado. Cap. I.



del sentimiento natural del afecto que se profesa á la familia, y á los deudos, y el apego originado por la costumbre de residir en el suelo natal? Nada, menos que nada, para la mayor parte de los que van á hacerse cercenar la cabeza en las guerras, de las cuales ignoran las causas, y de las que ellos son únicos para soportar las consecuencias, tanto como trabajadores como combatientes. Triunfantes ó desastrosas, las guerras no cambiarán en nada su situación; vencidos ó vencedores, ellos continuarán siendo siempre el bestial vasallo sujeto á la servidumbre corporal, explotable y sumisa que la burguesía tiende á conservar bajo su dominación.»

Los que esas ideas defienden por cierto, no dicen que no es solamente por defender riquezas ó territorios, por lo que los pueblos se empeñan en guerra, sino que también lo hacen para defender su existencia, honor é independencia; y que es por esos sentimientos dignísimos de afecto que se profesan á la familia, á los deudos y al suelo natal por lo que ningún hombre puede permanecer impasible ante la injusticia de una agresión, llevada á cabo en contra de la Nación á que se pertenece.

Si la guerra, como ellos afirman, no fuera otra cosa que una cuestión de intereses, los que los tienen bien podrían salvarlos desertando del cumplimiento de sus obligaciones patrióticas.

Por otra parte, afirmar que las consecuencias de la guerra recaen exclusivamente sobre los trabajadores, no es más que una especie voluntariosa por que, la contribución de sangre no la prestan solamente ellos donde el régimen republicano impera: son *todos los ciudadanos* los que contribuyen con su sacrificio personal.

Abstenerse de luchar cuando el enemigo está al frente, no es sino abdicar cobardemente del derecho de existencia por la existencia misma.

La guerra, si envuelve conveniencias, ataca además de los bienes, á la personalidad del individuo, y de ahí que él esté moralmente obligado á la defensa, por

espíritu propio de conservación, deber que no cumpliría quien rehuyera todo peligro á costa de su honor.

Rechazemos, pues, esa moral que jamás ha hecho que pueblo ni individuo alguno tengan sentimiento del derecho, y que es sólo el signo y el producto del sentimiento legal paralizado y enfermo, resultado del grosero materialismo dominando al derecho. (1)

Los porta estandarte del pacifismo dirán que la guerra es criminal, absurda, desmoralizadora; que ella destruye y nada crea; pero lo cierto es que ella es «Una perpétua legítima defensa de pueblo á pueblo como ella ha sido en las primeras edades una perpétua legítima defensa del hombre contra el hombre.» (2)

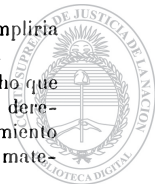
Sobre todo la patria moderna ya no supone el torpe egoísmo individual ni el gobierno de clase.

Ha dejado de ser el suelo y el bosque que vimos florecer con la pubertad, la pampa infinita, la montaña que recorre indiferente tierras y nacionalidades; ella se ha transformado como dijera el valeroso y abnegado compañero de armas del heroico Bolognesi — el Dr. Roque Sáenz Peña — en ideas y cuerpos de derechos que gravan sobre la vida ciudadana en expansiones cariñosas, que hacen al vínculo connacional, cooperativo y humano, sentimental y sonriente, cariñoso, sensible y protector.

Legitimada la institución del servicio militar obligatorio, como complemento agregaremos, que él está reglamentado por la ley 4707 de 1905 que establece su término de duración en veinticinco años y determina que el ejército de la nación se compone. 1º del ejército de línea, 2º de la guardia nacional y 3º de la guardia territorial. Esta distinción está fundada en la edad de los ciudadanos que forman parte del ejército y aun en la naturaleza de los servicios.

(1) Won Ihering. La lucha por el Derecho.

(2) Emile Fáguet «Le Pacifisme».





Artículo 22—El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada ó reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione á nombre de este, comete delito de sedición.

Siendo el gobierno que hemos adoptado por su naturaleza representativo, la Constitución prohíbe á los ciudadanos deliberar y acordar nada en nombre del pueblo.

Temiendo que la sociedad pudiera ser juguete ó esclava de las muchedumbres, los organizadores de nuestra nacionalidad incluyeron ese precepto como barrera destinada á contenerlas.

Las muchedumbres, por lo común irritables é impulsivas, serían difíciles de gobernar si la ley no tuviera medios de refrenarlas.

Crédulas y fácilmente sugestionables, como lo son, si ellas pudieran imponer plebiscitariamente su voluntad, mantendrían á la sociedad en estado de constante agitación, haciéndola vivir al calor de sus pasiones.

«Las multitudes, observadas en la mayor parte de sus acciones, dan muy frecuentemente prueba de una mentalidad inferior, aunque en otros actos aparezcan guiadas por esa fuerza misteriosa que los antiguos llamaban destino, naturaleza, providencia, etc., (1) y por lo mismo no deben jamás tener una acción directiva en el seno de una sociedad organizada.

Sin contar con esos peligros ¿cuándo se podría afirmar que una multitud ó un conjunto de ciudadanos encarnan la voluntad común?

Un constitucionalista de nota, ha dicho, que el pueblo no puede caracterizarse, ni definirse con entera verdad, con entera precisión, sino cuando ejerce su derecho

(1) G. Le Bon. Psicología de las multitudes.



de sufragio y que, fuera de las urnas electorales, donde se computa el número de los sufragantes, no es posible conocer si una reunión de individuos tiene la representación de los que á ella no acuden, si forma la mayoría de las voluntades, si las pretensiones que manifiesta están abonadas por el consentimiento común. (1)

Un convencionalismo legal ha dado esta forma para que el pueblo pueda perfilarse cuando nombra delegados á las convenciones constitucionales, cámaras legislativas, etc., porque, en ese instante, aunque constituyan una minoría, se les considera á los que gozan de franquicias electorales como representantes de esa soberanía.

Hay razones poderosas para que las decisiones de interés general sean tomadas por un gobierno organizado y no por una multitud, por numerosa que sea, por lo expuesta que está casi siempre á las excitaciones de los agitadores y á las exageraciones del sentimiento.

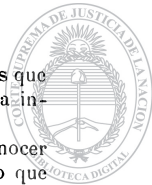
Nuestra Constitución, consecuente en dominar todo espíritu de rebeldía, no sólo ha dicho que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, sino que ha atribuído el carácter de sediciosa á toda fuerza armada ó reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione á nombre de este.

Tomada á la letra esta disposición resultaría absurda si no supiéramos, que el derecho de peticionar está otorgado por el artículo 14 de la Constitución y que lo que en realidad se ha prohibido es *invocar el nombre del pueblo*.

Las cláusulas de este artículo no comprenden á los que *pacíficamente peticionen* como ciudadanos, porque todos tienen el derecho de ser debidamente atendidos por sus autoridades desde que «*El derecho de petición* es el punto de que irradian todos los demás que al hombre pueden asistirle» (2)

(1) Montes de Oca. Derecho Constitucional. Tomo I. Cap. XIV. Parte II.

(2) Enrique Mhartin y Guix. El derecho de petición.



Por qué habian de ser sediciosos ó criminales los que pacíficamente piden el reparo de un error ó de una injusticia?

Vedar el ejercicio de ese derecho sería desconocer que «La petición es la fè de la vida, el equilibrio que mantiene el orden social, la demanda que se formula para entrar en el concierto de las ideas y de las cosas, la base de la propiedad, la reclamación para llegar á hacer efectivo lo que nos corresponde, la defensa de lo que nos pertenece, el eslabón que une los derechos de los ciudadanos, el alfa de los derechos consumados, la constante manifestación de nuestras aspiraciones, la síntesis de la existencia.» (1)

Este artículo no puede tener otro significado que el que le damos y tan es verdad, que nuestra ley penal lo confirma cuando dice que hay delito de sedición, cuando se produce un alzamiento público para deponer alguno ó algunos de los empleados públicos de alguna provincia ó sus departamentos, para impedir la promulgación ó ejecución de las leyes, la celebración de elecciones populares; *el ejercicio de las funciones propias de las autoridades, etc.* (2)

El orden y la estabilidad de la nación políticamente no se podía dejar dependiendo de ese charlatanismo siniestro, que agita las muchedumbres que las conmueve con su palabra candente y las pone frente á la autoridad, amenazándolas con tempestades tumultuarias, tratando de arrogarse funciones ó representaciones que constitucionalmente no pueden ser objeto de delegación.

Suprimir la exaltación y la incandescencia del escenario nacional en la solución de las dificultades; contener al pueblo ebrio de cólera; oponer un dique á la ola sugestiva de la pasión que encendida truena y hiere como el rayo; tal es el propósito de este precepto.

La Constitución mal podía imponer al ciudadano una

(1) Autor citado.

(2) Código Penal. Art. 227.



sumisión servil á una indiferencia absoluta en lo que á sus derechos atañe, desde que ella, al decir que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, «pone de manifiesto que en el pueblo reside el derecho de gobernarse y que por motivos de conveniencias sociales, nombra sus representantes y autoridades para que ejerzan el gobierno, dirigiendo á la nación dentro de la órbita de su ley fundamental.» (1).

El texto del artículo en cuestión no puede interpretarse de ningún modo como una obligación de sometimiento *á pesar de toda usurpación*.

La Constitución Argentina, además de que no niega el derecho de petición pacífica á los habitantes del país, les concede implícitamente un derecho de resistencia, cuando los representantes del pueblo, abusando de su mandato, se convierten en usurpadores, vulnerando las leyes e infringiendo la Constitución.

Sobre todo ciudadano pesa la obligación de defender la ley fundamental y cumpliendo con ella, puede combatir toda usurpación hasta con las armas *en último extremo*.

El artículo 29 de nuestra Constitución en ese sentido terminantemente dice que: el Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni las Legislaturas Provinciales facultades extraordinarias ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones ó supremacías por las que la vida, el honor y la fortuna de los argentinos queden á merced del gobierno ó persona alguna: que actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán á los que *las formulen, consientan ó firmen* á la responsabilidad y pena de los infames traidores á la patria.

El ideal de nuestra Constitución ha sido desde luego que no pueda aclimatarse ni la tiranía del demagogo ni el despotismo de los que gobiernan y á eso se debe que, al exigir

(1) Alberto Peyrano tesis para optar al doctorado. Cap. I. pag. 24.



obediencia y respeto para las autoridades, no haya olvidado al pueblo como objeto de su predilección, cuando se le insulta y se le priva de sus libertades.

¿Cómo podía tampoco prohibirle resistir á los despotas?

El sistema que niega completamente todo derecho de resistencia, es un sistema de la escuela absolutista que coloca la autoridad sobre todos y á los que gobiernan como habiendo recibido el poder de Dios; pero sistema semejante es inadmisibile porque los pueblos, cuando se constituyen, no enajenan sus derechos ni convierten al gobierno en instrumento de tiranía (1).

« La doctrina de la sumisión absoluta, sería como dice Hallam, el verdadero suicidio de un pueblo. »

Artículo 23.—En caso de conmoción interior ó 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 ó 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 á arrestarlas ó trasladarlas de un punto á otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.

El interés de mantener el orden y defender la integridad del Estado, haciendo respetar sus instituciones y autoridades, ha dado margen á que se concediera á los poderes facultades excepcionales que, permitiendo proceder con celeridad en los momentos álgidos, alcanzan á las personas y cosas

Esta atribución, conocida con el nombre de *estado de*

(1) Alcorta. Garantías Constitucionales, pág. 343.



sitio, deja en suspenso por su declaración las garantías constitucionales, pudiendo el ejecutivo, por su sola voluntad, arrestar á las personas que repunte peligrosas, removerlas de un punto á otro, sin que ellas puedan ampararse en el recurso de *habeas corpus* para obtener su libertad, ni alegar su inocencia ó falta de culpabilidad en la alteración del orden público ó ataque exterior.

Respecto á las cosas y demás derechos que puedan quedar suspensos, de su declaración resulta que el domicilio, la correspondencia epistolar, los papeles privados no son inviolables, y que su allanamiento y ocupación no necesitan formalidad alguna para efectuarse ni intervención de la autoridad judicial; tampoco es inviolable la propiedad, que puede ser usada y tomada sin juicio previo como también el derecho de reunión ó de asociación puede ser suspendido ó negado según el juicio propio del que ejercita esas facultades. (1)

Este poder extraordinario otorgado ha sido objeto de severas críticas por parte de algunos constitucionalistas, no obstante que, á nuestro modo de ver, este recurso, en su doble carácter de medio *preventivo* y *represivo*, ofrece grandes ventajas para los fines que se le ha instituido.

En la Convención de Buenos Aires de 1870, Alvear, declarándose enemigo de él, decía; que el estado de *sitio* era el último refugio que tal vez, por olvido, se había dejado á la dictadura, en las instituciones modernas; que cuando no revelaba un secreto instinto, ó una tendencia al *depotismo*, no era sino en realidad un estado de miedo, de complicidad ó impotencia del gobernante.

Que este recurso, en lugar de provocar la tranquilidad y la unión de los ciudadanos, provocaba la alarma y la desconfianza, porque concebían que esa arma estaba destinada solamente á esgrimirse contra ellos y no contra el enemigo que se combate en el campo de batalla.

(1) Alcorta. Garantías Constitucionales. Pág. 265.



De ahí deducía, que la mayoría de los ciudadanos, sintiéndose instintivamente amenazados, se retraían, poniéndose en abierta oposición ó cuando menos en disidencia con la autoridad (1).

Aunque la declaración de estado de sitio se presta en su ejercicio á muchos abusos, no siempre es exacto que acuse impotencia para gobernar y menos hoy que nunca, en que la tiranía unipersonal parece llamada á ser sustituida por la tiranía de las multitudes.

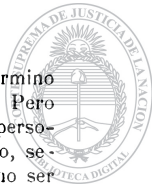
El orden institucional de los pueblos está constantemente expuesto á dos peligros ó al depotismo ó á la demagogia.

Desarmar al poder, arrancándole esta facultad, sería inmunizar toda propaganda y movimiento subversivo y obligar al gobierno á usar decididamente de recursos extremos de defensa.

Cuando un movimiento está encarnado en la conciencia del país, no hay gobierno que por una simple declaración de estado de sitio lo sofoque. Las revoluciones periódicas, que se han sucedido en nuestro país, están demostrando por sí mismas que, si los poderes han recibido en casi todo momento la sanción del triunfo por las armas, han recibido en cambio por sus abusos la sanción condenatoria de la opinión.

Cuando los Convencionales de 1860 revisaron la Constitución de 1853, no escapó á su penetración que los derechos individuales debían quedar resguardados contra los excesos que podía originar el exagerado robustecimiento del poder con la concesión de atribuciones extraordinarias y, guiándose por un espíritu de conservación política, suprimió del texto de la Constitución del 53 el inciso 20 del artículo 83, el que textualmente decía: «*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

(1) Convención de Buenos Aires.—Tomo 2. Pág. 585. Sesión del 21 de septiembre de 1872.



el artículo 23; dando cuenta á este cuerpo en el término de diez dias, desde que comenzó á ejercerla. Pero si el Congreso *no hace declaración de sitio*, las personas arrestadas ó trasladadas de un punto á otro, serán restituidas al pleno goce de su libertad, á no ser que, habiendo sido sujetas á juicio, debieran continuar en arresto por disposición del Juez ó Tribunal que conociere de la causa.»

El artículo 23, que sin variación alguna era el que hoy estudiamos, quedaba desde luego anulado por la otra disposición que autorizaba al Presidente de la República para suspender las garantías individuales, *sin declaración previa de estado de sitio*, aun hallándose reunido el Congreso, en los casos urgentes que peligrara la tranquilidad pública.

Los convencionales, viendo que la obligación de dar cuenta al Congreso en el término de 10 dias, no era sino una garantía ilusoria, porque en ese término podía consumarse una arbitrariedad, sin que fuera posible remediarla en muchos meses, puesto que el Presidente tenía la facultad de usar de ese poder discrecional, ó más bien arbitrario, en todo el territorio de la República, aconsejaron su supresión total (1).

La declaración de estado de sitio, restringida en esa forma no deposita, pues, en manos de la autoridad un poder omnimodo capaz de utilizarse para abatir el espíritu público á tal punto que, sumergiendo al ciudadano en un estado de enervación, le haga inútil para la defensa de las instituciones.

El ciudadano conoce hasta donde llegan las facultades de las autoridades; sabe que puede libertar su persona por su sola voluntad y que en ningún caso está expuesto á ser encerrado silenciosamente en una prisión.

Su vida y libertad, á despecho de las persecuciones políticas, están garantidas á pesar de esa atribución

(1) Informe de la Comisión Examinadora, pág. 85.



que arma al gobierno contra peligros no menos serios que los que se pudieran correr por el abuso de ella.

La declaración de estado de sitio sería un poder monstruoso, si el ciudadano no estuviera amparado en su libertad y existencia y contra toda confiscación de bienes; (1) pero gozando de esas inmunidades, aquella facultad adquiere más las formas de un poder preventivo que represivo, aunque no puede negársele este último carácter, toda vez que pone en el caso de elegir entre el arresto ó el destierro.

El estado de sitio por sus efectos, no crea una dictadura. Las autoridades políticas se conservan y aun el poder judicial sigue en el libre ejercicio de su jurisdicción ordinaria. (2)

Las facultades que por él se conceden al gobierno federal, no son aquellas *facultades extraordinarias* de las que habla y condena el artículo 29 de la Constitución, equiparándolas al delito de traición á la patria, por cuanto las primeras, ó sea las que son consecuencia del estado de sitio, aunque dependientes en su ejercicio de la *discrección y juicio propio* del poder autorizado para ejercerlas, llevan consigo limitaciones expresas de *tiempo y objeto*, y tienden á llenar la suprema necesidad de garantizar el orden y la paz pública; mientras que las segundas, autorizando la suma del poder público, dejan á merced de los gobiernos ó á la voluntad de las personas, la vida, el honor y la fortuna de los ciudadanos. (3).

No hay que confundir tampoco el estado de sitio con esas proclamaciones de la ley Marcial « que suprime todo derecho civil y político y somete los hombres y las cosas á la voluntad del comandante en jefe de un ejército en operaciones de guerra. »

El estado de sitio es más bien defensivo, mientras

(1) Art. 17 de la Constitución.

(2) Alcora. Garantías Constitucionales. Pág. 156.

(3) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 11. Pág. 427.

que la ley Marcial, de índole represiva, es el Código Militar en ejercicio, dando competencia sobre los delitos comunes á los tribunales militares, con exclusión de las leyes y de los Jueces ordinarios ó naturales (1) ó, como ha dicho Witting, un código de reglas y principios que regula los derechos, capacidades, deberes, y las relaciones en tiempo de guerra, de todas las personas neutras ó beligerantes. (2).

El es pues, una especie de arma mellada que, si sirve para el combate, está limitada en el daño que podría ocasionar en caso de mal uso, pero debe aceptarse, porque entre el pueblo y el gobierno debe existir políticamente un equilibrio que nos aleje del vaivén de una opinión, á veces corruptible y movediza, y de la tendencia naturalmente avasalladora de los que ejercen el poder.

De esa lucha perenne entre el pueblo con sus tendencias hacia libertad licenciosa y el deseo del poder hacia el absorcionismo gubernativo, nace la moderación como fuerza viva que recíprocamente se imponen cuando uno ú otro no se hallan indefensos.

Pueblo y gobierno como hemos hecho presente, son siempre dos entidades terribles que necesitan ser refrenadas. Pero ¿puede ser este poder de declarar el estado sitio ejercido indiferentemente por los poderes de la Nación y los Gobiernos de Provincia?

El derecho á declarar el estado de sitio se ha reconocido que es una atribución de las autoridades nacionales y que sería temible dotar de semejantes facultades á los gobiernos de provincia.

Propuesta una disposición de esta naturaleza en la Convención Constituyente de Buenos Aires de 1870, Estrada manifestó que, bajo el punto de vista constitucional, la declaratoria de estado de sitio sería completamente nula y Elizardo, reforzando esta opinión, agregó que evidentemente la Constitución Nacional había querido que solo la Nación

(1) Mitre. Sesión del 19 de junio de 1869. Cámara de Senadores. Pág. 165

(2) Witting. Pág. 203.



tuviera la facultad de suspender las garantías individuales, negándoles de una manera expresa á las Provincias esa facultad: que la Constitución de 1853 había sido precedida de una discusión sobre esta materia y los Convencionales consignaron este principio por razones muy plausibles, limitando la facultad de declarar el estado de sitio á las autoridades nacionales.

Que bajo el imperio de aquella Constitución, debiendo las Provincias dictar sus constituciones parciales y remitirlas á la aprobación del Congreso resultó que, habiendo algunas de ellas consignado expresamente que tenían facultad para declarar el estado de sitio, el Congreso desaprobó inmediatamente ese artículo, declarando que no tenían tal facultad (1).

Estas ideas prevalecieron en aquella Convención y, aunque el convencional Quesada hiciera algunas rectificaciones á los antecedentes mencionados, ellas no tuvieron mayor influencia en la decisión de rechazar una disposición, que fué combatida bajo la forma filosófica y política y bajo la faz institucional.

Promovida esta misma cuestión en la Convención Reformadora de Córdoba de 1869 al discutirse el artículo 40, que decía: que en ningún caso las autoridades provinciales, invocando la salud pública ó la necesidad de sostener el orden público, podrían suspender la observancia de la Constitución federal ó provincial ó las garantías establecidas en ambas, el Dr. Laspiur sostuvo el perfecto derecho de las Provincias para declarar el estado de sitio y suspender las garantías individuales.

« Fundábase principalmente en que, siendo en el régimen constitucional el estado de sitio un medio necesario de Gobierno, no debían de carecer de él las autoridades provinciales, que constituyen un gobierno independiente, completo y perfecto en su línea, al cual no

(1) Convención constituyente de Buenos Aires. Toma 2, pág. 591, septiembre 24 de 1852.



podía faltar facultad alguna esencial á los fines de su institución.» (1)

Pero en esa discusión ocurrió lo que pasara en la Convención de Buenos Aires. La cuestión se presentó bajo dos fases muy diversas: « 1ª.—La del derecho. 2ª.—La de la conveniencia para la provincia de establecer aquel, en la constitución y se dijo: que, dado caso que el derecho fuera indisputable, todavía la conveniencia de introducir una institución semejante era más que dudosa. »

« Que cuando faltase motivo para que las autoridades federales declarasen el estado de sitio, existiría de parte del Gobierno Provincial, y viviríamos entonces en perpétua suspensión de la Constitución; siempre destituidos de los derechos más esenciales, y tanto más era de temerse ese resultado, cuanto, por lo regular, los partidos internos de las Provincias suelen ser más exaltados y extremos, más pequeños en su objeto y más mezquinos en sus medios. »

Esta facultad incontrovertiblemente no puede pertenecer á las provincias porque, además de los gravísimos inconvenientes á que daría lugar en la práctica la concesión de tal atribución, ella pertenece de hecho y de derecho á la Nación.

Siendo el Gobierno Federal quien garantiza á las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones y el que, juzgando si la forma republicana de gobierno está subvertida, conserva los derechos del pueblo y restablece las autoridades de provincia depuestas por la sedición, es claro que, estando instituido como tribunal de las diferencias entre el pueblo y gobierno de las provincias, estos no necesitan de un medio de defensa semejante

Y no pudiendo ellos pedir que se les confie esa facultad con ventajas para la defensa nacional, puesto que el gobierno de la Nación está encargado de ella, no hay

(1) G. Cortes Comentarios á Constitución de Córdoba, pág. 91.



razón constitucional ni de orden utilitario para conferírsela.

El estado de sitio, como recurso extremo, no debe entregarse arbitrariamente á poderes que no les sea absolutamente necesario, como tampoco debe dejar de usarse por los que lo poseen con gran discrección. A pesar de que esa debe ser la regla que debe dirigir la conducta de los gobernantes, se ha tratado de abusar de esta atribución, extendiéndola más allá de los límites prefijados en cuanto al territorio y en los que se refieren á las personas que forman parte de la administración política.

En cuanto á las personas, se ha intentado violentar los privilegios é inmunidades de que se hallan revestidos los miembros del Congreso y en cuanto á la jurisdicción, se han extendido los efectos del estado de sitio á localidades en las que la conmoción no se había claramente manifestado.

El caso más saliente de esta violación de principios, ocurrido en nuestro país, fué aquel en que fueron constituidos en prisión los Dres Leandro N. Alem y Victor M. Molina, el uno Senador y el otro Diputado Nacional, los que acusados de conspiración en 1892, fueron arrestados por el Ejecutivo Nacional, obligándoles á deducir un recurso de habeas corpus que motivó el ruidoso fallo del Juez Federal Tedín, el cual, demostrando la procedencia del recurso entablado, dijo: que estudiando atentamente el precepto constitucional en relación con otras disposiciones, se descubría que las garantías constitucionales que se suspenden son aquellos derechos y privilegios que la Constitución declara y reconoce en su primera parte bajo el título de declaraciones, derechos y garantías, y que se refieren á los individuos particulares, como miembros del cuerpo social y político que se llama Nación, — de modo que la facultad de arrestar y trasladar las personas, solo podía alcanzar á las personas particulares, que no gozan de un privilegio especial,



explicito é implicado por el ejercicio de determinadas funciones en el organismo político — pues, según el artículo 61 de la Constitución, ningún Senador ó Diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, podía ser arrestado, excepto en el caso de ser sorprendido infraganti en la ejecución de algún crimen que mereciese pena de muerte, infamante ú otra afflictiva de lo que debía darse cuenta á la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho; debiendo notarse que nuestra Constitución, á diferencia del modelo Americano, había hecho extensivo este privilegio de los legisladores á todo el tiempo de su mandato, mientras que la Constitución de los Estados Unidos solo lo acordaba durante su asistencia á las sesiones y en el viaje de ida y regreso de ellos.

Que este privilegio de los miembros del Parlamento era tan esencial á su existencia y para que sus decisiones fueran la expresión genuina de la voluntad del cuerpo, que bastaría en muchos casos el arresto de un solo miembro de cualquiera de las Cámaras, para paralizar sus funciones, desnaturalizar su voluntad ó producirla en sentido diametralmente opuesto al que habria llegado con la presencia del miembro arrestado, tanto que, era suficiente considerar que correspondía á la Cámara de Diputados acusar al Presidente de la República y sus ministros, y al Senado juzgarlos, (1) en las causas de responsabilidad á que diesen lugar sus actos, para comprender que el poder de arrestar las personas, como facultad derivada del estado de sitio, no podía alcanzar á los miembros del Congreso, ni borrar por consiguiente sus privilegios, pues siendo un hecho admitido que dicho estado podía declararse sin existir conmoción actual, bastaría solo causa probada de perturbación del orden, para que el Presidente dispusiera de medios seguros é incontrarrestables para hacer *imposible ó ineficaz todo juicio político*.

(1) Art. 43 y 51 de la Constitución.



Que para reconocer en el Presidente una facultad tan extraordinaria como la de afectar la integridad y propia existencia de los otros Poderes del Estado, sería preciso que nuestra Constitución tuviera, á semejanza de la de Chile ó de la República de Honduras, una disposición estableciendo que, durante el estado de sitio, quedara suspenso el imperio de la Constitución, lo que en lenguaje llano significaría *conferir la dictadura ó el más absoluto despotismo al Poder que dispusiera de la fuerza para imponer su voluntad*, cosa que, para bien de nuestro país, jamás había entrado en la mente de los hombres que redactaron la Constitución, quienes por el contrario habían consignado la más absoluta prohibición de conferir al poder ejecutivo *facultades extraordinarias, ó la suma del poder público* (1).

Años después de dictado este fallo, en 1893, el mismo Dr. Alem, siendo aún Senador Nacional, fué arrestado conjuntamente con el Dr. Mariano N. Candiotti, como cabecilla y autor principal de la revolución producida en ese año y en el mes de septiembre en la Provincia de Santa Fe.

El Dr. Alem interpuso en esas circunstancias ante la justicia Federal, recurso de excarcelación para obtener su libertad bajo fianza, y la Suprema Corte confirmó la misma doctrina, declarando *que el estado de sitio, lejos de suspender el imperio de la Constitución, se declaraba para defenderla, y lejos de suprimir las funciones de los poderes públicos por ella instituídos, les servía de escudo contra los peligros de las conmociones interiores ó de los ataques exteriores*, por lo cual, toda medida que directa ó indirectamente afectara la existencia de esos poderes públicos, adoptada en virtud de las facultades que el estado de sitio confería, era contraria á la esencia misma de aquella institución y violatoria de los propósitos con que había sido creada por la Constitución.

(1) Art. 29 de la Constitución.



Que, aun tratándose de actos de indiscutible jurisdicción de los tribunales ordinarios, cuando ordenaban el enjuiciamiento de un Senador ó un Diputado, la Cámara respectiva tenía acción decisiva sobre la persona de sus miembros, con prescindencia completa de las resoluciones de los mismos y por más que los miembros del Congreso, como todos los habitantes de la nación, estuviesen sujetos á las leyes penales, si conspirasen ó produjesen actos de sedición ó rebelión; pues su arresto procedería, no en virtud del estado de sitio, sino en virtud de las facultades que tiene el poder judicial *para aprehender á los presuntos delincuentes sometidos á su jurisdicción ó para reclamarlos á sus Cámaras respectivas.*

La Corte Federal seguía en estas últimas consideraciones las ideas emitidas por Cushing en su obra titulada «Ley Parlamentaria Americana»; pero sin dejar de establecer las diferencias que existen en esta materia entre aquella Constitución y la nuestra, aceptando únicamente lo que por analogía y por principio podía utilizar para esclarecer nuestras disposiciones correlativas.

Así, sin apartarse de la verdad, manifestó finalmente, que nuestra Constitución no había buscado garantizar á los miembros del Congreso con una inmunidad que tuviera objetivos personales, ni por razones del mismo individuo á quien se hacía inmune. Que eran altos fines políticos los que se había propuesto y, si se había considerado esencial esa inmunidad, era precisamente para asegurar, no sólo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia de la misma Constitución (1)

Con relación á la extensión territorial que debe abarcar el estado de sitio, las opiniones se encuentran también divididas entre los que dicen: « Que la facultad que la Constitución deliere al Gobierno Nacional, no solamente es para declarar en estado de sitio la provincia tal ó

(1) Fallos de la Suprema Corte. Tomo 51. Pág. 456. Causa CCCLII.



cual, donde la insurrección tiene lugar, sino todas aquellas donde hay un peligro conocido que puede ser conjurado por ese medio » (1) y los que sostienen que, según el espíritu y letra de la Constitución, no puede declararse el estado de sitio sino en aquellas provincias en que se hayan producido hechos que importen una perturbación del orden público. (2)

Una discusión brillante se produjo en 1892 en la Cámara de Diputados de la Nación entre el Dr. Gómez y el Dr. Osvaldo Magnasco, siendo su base principal el alcance que debía darse políticamente á la palabra conmoción que se emplea en el artículo que estudiamos y que autoriza á declarar el estado de sitio.

El Diputado Magnasco, haciendo gala de erudición superior, sostenía que la palabra conmoción debía entenderse como el hecho de un levantamiento en contra de la Constitución y de las leyes y, para demostrarlo, se remontaba á los orígenes del empleo y significado que se diera á esta voz, (3) mientras que el Diputado Gómez la refería á una mera agitación ó situación moral de los espíritus. (4)

Esta diferencia de apreciación en cuanto á lo que debe entenderse por conmoción, ha hecho que los decretos sobre estado de sitio se hayan podido dictar anticipándose á la producción de los sucesos y extenderse con relación al territorio á una ó más provincias, sin haber signos manifiestos de perturbación; así tenemos que en diferentes épocas ese estado se ha declarado en toda la República (5).

Aunque políticamente la jurisprudencia ha quedado hecha, definiéndose el vocablo conmoción, como toda per-

(1) Opinión de Rawson citado por el Diputado Gómez (P. M.) en la sesión de junio 27 de 1892, pág. 336.

(2) Quintana. Sesión del 20 de septiembre de 1870. C. de Senadores. pág. 767.

(3) Sesión del 20 de junio de 1892. Cámara de Diputados.

(4) Sesión del 27 de junio de 1892. Cámara de Diputados.

(5) Véase R. O. Tomo 4º pág. 412. Tomo 5º, pág. 216.



turbación ó inquietud violenta que haga temer un peligro inminente de la paz y el orden público; y se haya abandonado á la discreción de los poderes competentes, el extender el estado de sitio en el territorio donde el desorden exista *ó pueda difundirse*, diremos que la Constitución establece una diferencia muy sustancial entre el estado de sitio, declarado por razón de conmoción interior en la República y el mismo estado, declarado por razón de invasión exterior. Al primero lo rodea con ciertas precauciones, lo estrecha en ciertos límites, como para que este hecho anormal se verifique con más dificultad y embarazo constitucional, como si quisiera hacer sentir que hay una diferencia muy grande entre los peligros que amagan á la patria por una simple sublevación, de los que la amenazan por una guerra exterior que se hace efectiva por invasión del territorio. Así ha querido que en el primer caso el Congreso expresamente declare el estado de sitio, y solo en el receso del Senado pueda hacerlo el Poder Ejecutivo, dando cuenta al Congreso, quien puede hacerlo *cesar instantáneamente*, mientras que en el segundo *deferir* al Poder Ejecutivo esta facultad exigiendo el acuerdo del Senado, se entiende cuando está en funciones. (1)

Artículo 24.—«El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados.»

Entiéndese por jurado la reunión ó junta de cierto número de ciudadanos que, sin tener carácter público de magistrados, son elegidos por sorteo y llamados ante el tribunal ó juez de derecho, para declarar, según su conciencia, si un hecho está ó nó justificado, á fin de

(1) Ministro del Interior, Cámara de Senadores. Sesión de 18 de mayo de 1865, pag. 72.



que aquel pronuncie su sentencia ó condenación y aplique en este caso la pena con arreglo á las leyes. (1)

El jurado es una institución de origen remoto. En Roma y en Atenas y aun en los pueblos de la antigüedad se encuentran vestigios de su paso; sin embargo, no es posible determinar con exactitud el lugar primitivo de su nacimiento.

Nosotros hemos pretendido, más por su valor histórico que por su importancia práctica, descubrir la fuente de donde dimana; pero, después de laboriosas investigaciones, hemos llegado á convencernos que sólo por presunciones más ó menos fundadas puede llegarse á establecerla.

Los autores que se han ocupado de este punto se hallan completamente divididos. Unos, arrastrados quizá por su fantasía ó por el calor de su entusiasmo, han pretendido darle un origen divino; otros dicen que aparece con la sociedad civil, y por último, algunos, lo radican en un lugar determinado.

En medio de esta incertidumbre, estamos con aquellos que sostienen que el origen del jurado es coetáneo al de la sociedad civil. La necesidad engendra las instituciones, y si esa necesidad se manifiesta cuando la sociedad civil se presenta, no es ilógico suponer que ella sea la causa generadora de su existencia.

Casi todas las naciones han adoptado en estos últimos tiempos esta institución y todas ellas lo han hecho con idéntico propósito, pero no todas la han conservado en su pureza primitiva.

La conveniencia de tomar un modelo es entonces indiscutible; y creo que ninguno hay más adecuado para nuestro objeto que el jurado inglés.

Entre nosotros, aun en la actualidad, se discute la conveniencia de separar las cuestiones de hecho de

(1) Escriche—Diccionario de la legislación.



las cuestiones de derecho, y se pretende sustituir los jueces ordinarios por el tribunal del jurado.

Esta tentativa en un principio débil, exenta de influencia y de vigor, ha comenzado á revestir las proporciones de una exigencia. Infinidad de estudiantes escriben sus tesis defendiendo la institución, y hasta han llegado á presentarse proyectos patrocinados por distinguidos abogados. No obstante esto, á pesar de haber manifestado un deseo análogo nuestros constituyentes del 53 y haberse ordenado al Congreso la promoción y establecimiento del juicio por jurados, este no existe entre nosotros. Por qué no se ha cumplido ni se cumple la disposición legal que manda establecerlo?

¿Habrá habido incuria por parte de los encargados de cumplir este deber? Sospechamos que más que una indiferencia culpable por parte de los poderes públicos, ha habido razones dignas de consideración para diferir la implantación de tal sistema.

Nada hay de censurable en la actitud del congreso; se ha dejado á su criterio fijar el momento oportuno en que debe tener lugar la reforma, y por lo tanto hasta hoy no ha hecho más que usar legítimamente de una facultad que se le ha conferido.

El jurado, en nuestro concepto, en el estado actual de la ciencia criminal, importa un retroceso y debemos combatirlo. Es la forma de un juicio primitivo, propio de un estado embrionario lo que se quiere trasplantar á una sociedad civilizada, por más que se considere esta institución como la garantía más firme de los derechos y el contrapeso más poderoso que pueda oponerse á los desmanes de un gobierno arbitrario y despótico.

Sus partidarios propiciándolo han dicho que el jurado se encuentra en mejor aptitud para juzgar que los jueces de derecho, porque goza de mayor independencia, y está menos expuesto que los jueces á inclinarse á defender los deseos y la voluntad del gobierno.



Creemos, sin temor de equivocarnos, que para que esa independencia exista, no es necesario que el jurado se instituya. Entre nosotros, por ejemplo, (en el orden nacional) donde los jueces son inamovibles, mientras dura su buena conducta, y es necesario el juicio político para su remoción, sin que la remuneración que se les presta por sus servicios pueda disminuirse mientras estén en ejercicio, los jueces pueden proceder con toda independencia, y si no proceden, no es porque carezcan de los medios propios, no es porque carezcan de garantías para desenvolver libremente su acción.

La independencia, por otra parte, debe buscarse en el individuo mismo, en su carácter, y no en los cuerpos colegiados. Los cuerpos colegiados, del mismo modo que los jueces unipersonales, han presentado no pocas veces ejemplos de una debilidad vergonzosa. Sin ir muy lejos, en Inglaterra ha habido épocas en que el jurado ha sido un instrumento miserable del poder.

El peligro está principalmente en la elección de las personas y en las personas que deben verificarla. Los que deben de elegir deben ser imparciales, y deben estar en condiciones de saber á quien eligen, y la elección debe hacerse por cuerpos colegiados, no porque reuna mayores garantías, sino porque, ejecutada en esta forma, parece que se destruye ó cesa toda obligación de reconocimiento hacia el elector.

La teoría de la individualización del delito, dice Pacheco, otro enamorado de la institución, tiene por complemento en el procedimiento el juicio por jurados. Pensamos por nuestra parte que la individualización del delito y de la pena, puede obtenerse del mismo modo por medio del jurado que por medio de los jueces de derecho.

La individualización del delito, sin duda alguna, no es un mérito exclusivo de dicho sistema.

Los jueces de derecho lo mismo que el tribunal del jurado, deben tomar y toman en cuenta, en cada paso, los elementos individuales que se encuentran en todo



delito y en todo delincuente. Qué objeto tiene el mandato de la ley cuando ordena que se tomen en cuenta las circunstancias atenuantes y agravantes? ¿No quiere decir con esto que no deben olvidarse los caracteres peculiares y distintivos de un delito para determinar su gravedad, la responsabilidad del delincuente, la cantidad y calidad de la pena que debe imponerse á su autor? Se ha sostenido que el juez se inclina habitualmente á generalizar, á sistematizar y á buscar en la regla general un refugio, en los casos árduos y difíciles; mientras que el jurado, por el contrario, particulariza, individualiza, no le arrastra el precedente, ni le traza la jurisprudencia el camino que debe seguir.

Esto es inexacto, y para que no haya lugar á ningún género de duda lo demostraremos en breves palabras.

En la regla general se encuentran condensados los elementos comunes á una clase de delitos. Cuando nos encontramos en presencia de un delito individual, para poder clasificarle, para poder determinar el género á que pertenece, nos es indispensable conocer la regla general, donde se encuentran condensados los elementos que deben servirnos de término de comparación.

Para generalizar es necesario entonces haber estudiado el delito en sí, haber abstraído sus caracteres propios y sólo de este modo podremos fijarnos en las semejanzas y diferencias que se encuentran entre los elementos del delito individual y los que se encuentran comprendidos en la regla general.

Como se ve, los caracteres particulares del delito individual no pueden pasar desapercibidos para el juez.

La generalización es el complemento natural de la abstracción. Para simplificar su estudio el Juez podrá omitir los rasgos diferenciales y fijarse únicamente en los caracteres de similitud que se presenten, pero de ahí no resulta que hayan pasado desapercibidos para él. El origen del mal no se encuentra en el sistema, sino en el hombre, en el magistrado, que más se preo-



cupa de simplificar su trabajo que de cumplir con su deber.

Este peligro puede evitarse con la buena elección de los hombres; en ella debemos concentrar nuestros esfuerzos para que así sea, y podamos palpar sus benéficos resultados

Se ha creído por lo demás ingénuamente que no existe ningún peligro en dejar al jurado el conocimiento de los delitos políticos. Moreno decía: Si fuese un inconveniente, por los males que pudiera traer á la sociedad, dar competencia al jurado en los delitos de rebelión, sedición, etc., con excluirlos de su competencia, como en algunos países se excluyen los delitos correccionales, la dificultad quedaría salvada.

Pero, lejos de presentar dificultades el sometimiento al jurado de los delitos políticos, nos parece que sería legislar con acierto no excluir esos delitos de la competencia del tribunal popular; delitos por su naturaleza populares, deben ser juzgados por jueces salidos directamente del pueblo.

Disentimos completamente con las opiniones de este ilustrado jurisconsulto. La ingerencia del jurado, en materia de delitos políticos, no solo no es conveniente, sino que constituye un peligro para la sociedad.

El jurado sale del pueblo y el pueblo es el horno donde se caldea la pasión política, ¿qué rectitud entonces puede esperarse de un tribunal que está expuesto á sufrir y á obrar bajo la influencia de ideas partidistas, en cuyo triunfo pueden muchísimas veces encontrarse interesados los mismos miembros que lo forman?

Y son los delitos políticos los que deben estar rodeados de mayores garantías; no porque pueda haber menor criminalidad en ellos que en los delitos comunes, sino porque el carácter de su criminalidad está sujeto á las contingencias del triunfo. El vencido es siempre criminal.

El doctor Moreno, abogando siempre por su adopción en la República, agregaba: en Inglaterra, en Norte



América, en Francia y en Italia, existen partidos y bandos con pasiones tan exaltadas, divisiones políticas más profundas que las del pueblo argentino; y sin embargo, á los legisladores de esos países, no se les ha ocurrido que hay peligro para la sociedad en dar competencia al jurado para conocer los crímenes y delitos políticos

Desconocemos el valor de este razonamiento. Si el número de los partidarios de una idea pudiera decidir de su bondad, indudablemente este argumento tendría una influencia decisiva y sería oportuno recordar el número de naciones que se han decidido á su favor. Pero no formamos en las filas de los que creen que el valor de una idea se encarna en el número de sus sectarios. Los sabios de Salamanca eran muchos; Colón era uno, no obstante esto la razón estaba contra aquellos

Nadie en mejores condiciones para atender en estos juicios que los jueces del derecho; sin intervención activa en la política, alejados de la atmósfera contaminada de las pasiones, no tienen por lo general un interés tan inmediato en el triunfo de los partidos, y, pueden por lo tanto, con más probabilidades ser la encarnación de la justicia.

El progreso de las ideas, se ha dicho, ha venido á demostrar la conveniencia de separar las cuestiones de hecho de las de derecho. Esta distinción, añádese, si bien no es el único, es uno de los fundamentos del Jurado. Opinamos con Manduca, que la absoluta separación del hecho y del derecho, como base de la competencia respectiva de jueces y jurados, no es fácil; y que debe confesarse, que no habiendo fórmula para resolver esta vital cuestión, es escandaloso llevar al magistrado popular materias que no puede decidir por deficiente capacidad intelectual.

En otros de sus párrafos, dice este autor, que es imposible que un jurado dotado de sólo buen sentido



pueda con toda conciencia, con serenidad de ánimo, decidir una cuestión que, además del hecho, comprende elementos de derecho sobre los cuales muchas veces los hombres de ciencia no están de acuerdo y hace notar con numerosos ejemplos, que hay ciertos casos en que es imposible tratar las cuestiones de hecho sin referirse ñ ocuparse del derecho.

Se ha juzgado conveniente, pues, dejar á personas distintas el conocimiento de las cuestiones de hecho, y sostenido que, si fuese una persona llamada á decidir sobre el hecho y el derecho, podría esta persona guiarse por sus primeras impresiones y dar un fallo apasionado.

Este peligro puede evitarse fácilmente, sin necesidad de recurrir al jurado y sin necesidad de tropezar con múltiples inconvenientes. Bastaría para esto dividir los jueces en jueces de instrucción y jueces de sentencia, como está establecido entre nosotros.

Se ha asegurado también, en razón del mayor número de las personas que contribuyen á dar el fallo, que el jurado presenta mayores garantías de moralidad que los jueces de derecho. Tal afirmación es un error: la moralidad es un atributo del hombre, y su órgano es el individuo mismo. La moralidad debe por tanto buscarse en las personas y no en el número. Un cuerpo colegiado puede ser muy numeroso y sin embargo ser muy inmoral si los individuos que lo componen carecen de ese atributo. La legislatura de Buenos Aires era en tiempo de Rosas un cuerpo colegiado numeroso, y sin embargo, no tuvo inconveniente en dar al tirano la suma del poder público suficiente para sepultar á la patria en la más criminosa esclavitud. Es verdad que era un poder más legislador que judicial, pero el ejemplo no es inoportuno: era un cuerpo colegiado numeroso.

Pacheco sostiene que los jueces de derecho están prevenidos por el hábito de juzgar, y que tienen interés en condenar, porque tienen interés en demostrar la culpabilidad del acusado.



Y agrega: interés indudable puesto que tanto mayor mérito habrá contraído un juez de derecho, tanto más podrá invocar sus actos como fundamento de los ascensos y progresos que realice en su carrera, cuanto mayor sea el número de delitos que contribuya á castigar, y cuanto mayor sea el número de procesados á quienes declare convencidos del delito que se les imputa y á quienes condene.

Es absurdo exponer que el Juez esté interesado en obtener el mayor número de condenaciones para poder invocar su cifra como un mérito para un ascenso. Si se tomase como elemento de juicio el número de condenaciones para apreciar las condiciones de los magistrados estos serían un verdadero peligro, en vez de una garantía para la sociedad. No sabemos si en España sucede esto, pero parece imposible que sus hombres dirigentes no tengan escrúpulos en mantener, si es que existe, ese método de apreciación del mérito de los jueces.

Entre los muchos inconvenientes que hacen inadaptable la institución del Jurado, uno de ellos es su incapacidad para entender en las cuestiones técnicas que pueden presentarse en el proceso.

Careciendo de conocimientos especiales, sin el apoyo de los peritos, es incapaz de resolver, porque no reúne ni posee los conocimientos necesarios que requieren esta clase de cuestiones. Contando con su concurso, en la imposibilidad de apreciar su dictamen, está obligado á ser un instrumento, un reflejo, un eco del fallo pericial.

Y, sin embargo, las personas encargadas de administrar justicia deben poseer estos conocimientos, y deben de exigirseles, si es que se aspira á obtener un fallo consciente, si es que se quiere revestir de garantías á la libertad individual, si es que no se pretende dar margen á una magistratura irresponsable.

Para evitar ese peligro se hacen necesarios los jueces de derecho, los jueces capaces de apreciar el mérito



del dictamen pericial; porque, por más que se haya dicho lo contrario, la intervención de los peritos es necesaria. Los peritos prestan el concurso de un valor científico que sin duda alguna es inapreciable, y que por otra parte, no puede ser peligroso desde que sus opiniones han de ser juzgadas por el Juez.

Y, en efecto, el Juez, como decía el catedrático de derechos de procedimientos de la Facultad de Buenos Aires, Doctor Nicolás Casarino, antes de resolverse á proceder de acuerdo con el dictamen de los peritos, debe valorar el mérito y la fuerza del dictamen pericial, y, para ello debe tener presente, si ese dictamen está ó no fundado en principios científicos y si la existencia de esos principios es indudable; él solo *juzga*.

Es indiscutible que un informe pericial que no esté basado en principios científicos, ó lo esté en principios de existencia discutida, no puede tener el mismo valor que otro fundado en principios de existencia evidente, en axiomas de las ciencias.

Hay que observar además, agregaba: si ese informe pericial no se halla, en sus conclusiones, en oposición con las que pudieran resultar de los demás elementos de juicio que se hubieren acumulado durante el proceso; como sucedería, en el caso que el perito dijese que el herido había sido lesionado con un instrumento cortante y resultase de las circunstancias particulares de la causa que había sido herido con arma de fuego.

Hacía notar, también, que los peritos pueden disentir en sus opiniones, y en este caso, el Juez debería estar en condiciones de poder apreciar por sí mismo el conflicto, única forma de llegar á conocer cual de ellos ó si ambos estaban equivocados.

Estas reflexiones bastan para demostrar la necesidad en que se hallan las personas llamadas á juzgar, de poseer un cierto caudal de conocimientos, que en general son superiores á los que tienen los miembros del Jurado.



No faltará sin duda alguna quien nos objete que si los jueces hubieran de apreciar por sí mismos las cuestiones técnicas, sería necesario buscarlos entre los enciclopédicos, en presencia del desarrollo que han alcanzado en la época actual. Pero distingamos, una cosa es en materia criminal y otra cosa es en materia civil. Que en materia civil se guíe el juez por la opinión exclusiva de los peritos —lo comprendemos; pero en materia criminal, en la que pueden verse en peligro el interés de la sociedad y los derechos más caros del hombre, deben exigirse á los jueces ciertos conocimientos, que por la misma limitación no son difíciles de obtener.

«Casi diariamente, dice Manduca; la acusación y la defensa suscitan ante el magistrado popular cuestiones gravísimas de Medicina legal, Biología, Antropología, Sociología, Psicología, Psico-fisiología, Psichiatria criminal, etc., las cuales no se pueden resolver con solo el buen sentido: son necesarios en el magistrado que juzga conocimientos especiales »

Luego apela al testimonio de la historia y dice que el jurado ha tenido necesidad de resolver y ha resuelto con frecuencia cuestiones de afrodisiología, toxicología, traumatología, paranología y embrología, á veces de un modo diametralmente opuesto al de los peritos especiales. Y agrega, que la conciencia social no puede quedar tranquila con veredictos pronunciados por hombres profanos.

Se le ha achacado por aquellos que como yo no creen en la bondad del Jurado, una lenidad extraordinaria; y algunos han llegado á afirmar que con el jurado quedaba indefensa la propiedad, la vida y el honor de los ciudadanos. No diremos tanto, ni nos serviremos de ese argumento para combatir á sus partidarios, porque en nuestro concepto se trata de una controversia inútil, y decimos inútil, porque hay argumentos más convincentes para probar la ineficacia de esa institución.

Por más que sus partidarios se empeñen en hacer comparaciones estadísticas, sus esfuerzos serán siempre

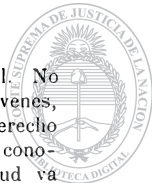


infructuosos, porque dado caso que llegasen á demostrar la inexactitud de semejante afirmación, no habrían obtenido otro resultado que evidenciar que el jurado tiene la energía que tienen los jueces de derecho. Existiría cuando más, una cualidad común, que no se podría invocar como una ventaja capaz de determinarnos á adoptarlo:

Los partidarios del Jurado sostienen que está en mejores condiciones que los jueces de derecho para dar un fallo más acertado. Se fundan en que varias personas pueden llegar con más facilidad que una sola al conocimiento de la verdad. Indudablemente esto es hasta cierto punto exacto, cuando se trata de individuos que se encuentran en análogas condiciones. Por ejemplo: un cuerpo colegiado compuesto de individuos versados en la ciencia del derecho está, por regla general, en mejores condiciones que un solo individuo, también versado, para dar un fallo más justiciero, más acertado. Pero no es exacto cuando se hace la comparación entre varios individuos profanos y un individuo preparado. Sostener esto, sería sostener que varios ignorantes están en mejores condiciones que uno que no lo es; que cuatro individuos míopes; ven más que uno que no lo es. Desgraciadamente para sus prosélitos, esa es la relación que existe entre el jurado y los jueces de derecho.

Cómo puede entonces el Jurado estar en mejores condiciones para fallar que los jueces de derecho? No hemos visto acaso que el Jurado es incapaz de apreciar un dictamen pericial? Y siendo el dictamen pericial parte de la prueba, ¿cómo puede esperarse un fallo consciente y justiciero de un tribunal que es incapaz de conocer el valor de los elementos que deben servirle de base para formular un juicio?

Y esto que decimos del dictamen pericial, que es parte de la prueba, podemos aplicarlo á la prueba general. Los hechos sobre los que el jurado está llamado á decidir, son por lo general complicados, complejos, que



requieren un estudio y una preparación especial. No vemos todos los días á infinidad de abogados jóvenes, algunos de ellos con conocimientos profundos del derecho teórico, fracasar en la magistratura por falta de conocimientos prácticos? Y sin embargo, esa juventud va con un capital científico muy superior al del jurado. No porque el jurado sea un cuerpo colegiado hemos de ir confiados en que sabrán desempeñarse bien. La fuerza material puede fácilmente acumularse; pero no sucede lo mismo con la fuerza intelectual.

Otro punto de mucha trascendencia y que sin duda alguna merece ser estudiado, es el de la responsabilidad del jurado.

En términos generales el jurado es irresponsable, con excepción de aquellos casos en que se haya procedido en la calificación por soborno ó por cohecho, y que estos delitos se hayan justificado plenamente.

Esta irresponsabilidad es un peligro, es una amenaza constante, la mala fé no siempre aparece exteriormente, y sin embargo, puede procederse con malicia.

El veredicto del jurado puede ser arbitrario, puede ser injusto, y aunque no lo sea por malicia, puede serlo por la ignorancia de sus miembros; no obstante esto, no existen remedios, no hay recursos para evitar esos peligros.

Por eso preferimos los jueces de derecho, que deben justificar sus actos y responder de ellos, á una institución en que quedan expuestas á la ignorancia ó á la arbitrariedad de sus miembros, la existencia y libertad de los hombres.

Se ha dicho que el jurado es el único tribunal que realiza de una manera completa el principio de la oralidad del juicio.

El juicio oral es bajo cierto punto de vista conveniente, por medio de él se puede corregir la forma defectuosa en que se instruye el sumario, en los países que han adoptado la institución de los jueces de derecho.



Generalmente los jueces no tienen intervención en el sumario y, si la tienen, la delegan casi siempre en manos de sus secretarios.

Algunos, después que han prestado declaración los testigos y el procesado ó procesados, se limitan á hacerlos comparecer á fin de que se ratifiquen y otros ni siquiera llenan esa fórmula. Sin embargo, está demostrado que el sumario es quizás la parte más importante del juicio.

Creemos que con reglas previsoras no habría inconvenientes para que la oralidad del juicio no pudiera practicarse del mismo modo con el jurado que con los jueces de derecho.

Por el juicio oral, como dice Angel Pinto, el juez llega al conocimiento exacto y completo de las pruebas, forma acabada idea de los hechos, advierte detalles importantes que no se notan en la instrucción escrita, tiene el proceso vida, y despertando interés, atrae la atención del magistrado. Luego, adelantándose á las objeciones que pudieran hacerse, dice el ilustrado profesor de derecho de la Universidad de Santiago: «Acaso se dirá que en el silencio del gabinete se pueden valorar y aquilatar mejor los elementos todos del juicio, apreciarlos con ánimo sereno, y no existe el temor de que el Juez resuelva por impresiones fugaces ó se deje influir de un modo excesivo por la habilidad de alguna de las partes, al presentar los hechos y medios de prueba, y el recelo que tras largo y complicado juicio no tenga idea perfecta y segura de la cuestión debatida. Pero se logran aquellas ventajas y se obvian estos inconvenientes, estatuyendo se haga constar en el acta todo cuanto puede ser útil para la acertada solución de la causa.» En efecto, hoy por medio de la taquigrafía se puede obtener acta detallada y completa, y no hay motivos para temer que, llegado el momento de fallar, el juez se encuentre sin elementos de juicio.

Se ha encomiado además el juicio oral, porque se



cree que da pábulo á la publicidad y que la publicidad hace á los magistrados más previsores, más cuidadosos, porque sus actos están así más fiscalizados. Esto no es completamente cierto. La atención pública sólo se fija en aquellos juicios en que el delito presenta caracteres peculiares, en aquellos juicios en que por la misma calidad de las personas que intervienen impresionan profundamente á la sociedad. Y esa atención se manifiesta del mismo modo en el procedimiento oral que en el procedimiento escrito.

Apesar de los múltiples inconvenientes que presenta el jurado, este cuenta, entre nosotros, con numerosos adeptos.

El doctor Del Valle, al comentar el artículo 24 de nuestra constitución, decía: «Que el propósito de nuestros constituyentes, al intercalar ese precepto en nuestra carta fundamental, habia sido fomentar el desarrollo y el engrandecimiento material é intelectual de la república, el aumento de población, corregir los precedentes erróneos y defectuosos adquiridos en materia de legislación, é introducir en la Nación Argentina los fundamentos y los medios conducentes al mejor ejercicio de la libertad.»

Agregaba también, que habia entrado en sus miras atraer la inmigración inglesa y norteamericana, educada en la mejor escuela de gobierno libre, por lo que, al crear un artículo de esta naturaleza en la Constitución, habían sondeado el carácter, las costumbres y las leyes de los pueblos anglo-sajones.

Cómo se podría hacer llegar esa notable inmigración á nuestras solitarias playas? ¿Bastaría acordar la libertad civil con la justicia criminal ordinaria, como garantía eficiente? Estas eran, segun él, las preguntas que se hicieron los Constituyentes. Ellos pensaban, proseguia, que estos pueblos con hábitos especiales y propios, con la independencia peculiar de su carácter, que forman el tipo de una nacionalidad bien organizada, habiendo vivido con leyes



sabias y con las mayores seguridades, sin duda no se trasladarían á nuestras ricas y fértiles regiones si les faltase el ambiente de la vida, si les faltase el jury, que era la fuente de su libertad civil y política.

Luego hacía notar: «que los habitantes de Inglaterra y Estados Unidos miran con cierto horror la justicia del derecho; porque muchos son los espectáculos tristes y lamentables que presenta la historia de la judicatura de los demás países.»

Entre nosotros, concluía: muchas son las veces que se ha removido esta interesante cuestión, para hacer efectiva la segunda parte del artículo 24 de la Constitución. Tenemos la reforma de la legislación en todas sus ramas, pero nada aún se ha alcanzado para lograr las aspiraciones y la voluntad nacional solemnemente manifestada.

El gobierno Argentino se ha preocupado y ha encomendado proyectos de ley en ese sentido. Sólo falta una voluntad resuelta que se atreva á apartar las dificultades para ensayar el jurado.

En la república existen varias ciudades, en las que se encuentra una masa de hombres ilustrados, y bueno sería entonces practicar y observar sus ventajas é inconvenientes. Nada más á propósito que realizar el pensamiento en Buenos Aires y en Rosario, porque ellas reúnen todos los elementos y los resortes indispensables. Y si esta innovación en las prácticas judiciales resultase beneficiosa, podría extenderse paulatinamente al resto de la República.

Indudablemente, dado caso que nuestro gobierno se decidiese en favor de esa reforma, el proceder indicado por el Doctor Del Valle sería el más conveniente. El Jurado, bajo el punto de vista teórico, no satisface; prácticamente no le conocemos. Una reforma radical, aun contando con elementos para producirla, no dejaría de sorprendernos. Y dado caso que ella no diese los resultados que se anhelan, sus males serían incalculables.

Sin embargo, no obstante la opinión del eminente



tribuno, y á pesar de las razones que han invocado sus partidarios entre nosotros, creemos, por las razones apuntadas, que la implantación del jurado en la República no es conveniente.

Opinamos con Rossi que el ejercicio legítimo de la justicia supone el conocimiento de la verdad, del derecho y del hecho. Y el Jurado, como lo hemos probado, es un tribunal ignorante, es un tribunal incapaz de dar un fallo consciente, es un tribunal que hace peligrar los derechos más caros del hombre.

Sobre todo, algunas de las razones que podían habernos decidido á adoptar su institución han desaparecido en la actualidad, y seguramente no volverán á aparecer: por ejemplo, hoy no podría justificarse la implantación del jurado como un medio de fomentar la inmigración; porque ella se produce de un modo espontáneo.

No vemos por otra parte por qué á los Ingleses y Norte Americanos pueda causarles tanto horror la justicia del derecho, porque, si tristes y lamentables son los espectáculos que presenta la historia de la judicatura, tristes y lamentables son los espectáculos que ha dado el *jury* aún en Inglaterra.

Nuestros constituyentes entendieron que poblar era gobernar, é hicieron un abuso de esa máxima. Ese afán de atraer brazos es la causa de que se hayan gastado sin provecho ingentes sumas, y de que aun existan en la legislación de nuestro país, sin ventajas prácticas desde que se resiste á ciudadanizarlo, diferencias y privilegios chocantes á favor del extranjero.

El propósito de nuestros constituyentes, al establecer ese precepto entre nuestras disposiciones fundamentales, sería elevado, pero esto no quiere decir que no estuvieran equivocados en la elección del medio.

Todos los defectos que presenta la institución de los jueces de derecho, son defectos de organización que pueden corregirse con constancia y contracción.

No es por medio del jurado como hemos de corregir



los precedentes erróneos de nuestra legislación; no es por medio del Jurado como haremos llegar la inmigración á nuestras playas; ni creemos tampoco que el jurado sea la escuela indispensable del hombre libre.

En los países republicanos, sobre todo, en aquellos que han adoptado la forma federal, son numerosas las oportunidades que se presentan al ciudadano para formar en él los hábitos del gobierno propio. Que nuestra patria necesita de la inmigración extranjera, es indudable, pero tambien es indudable que la inmigración que viene á nuestro país no viene en busca de la justicia; que la buena administración de la justicia podrá ser un aliciente, no lo negamos; pero la inmigración se produce obedeciendo á causas distintas, á motivos de un orden diverso.

¿Y si esa administración de justicia podemos ofrecérsela sin necesidad de cambiar de sistema? ¿Por qué deberíamos adoptar una institución á la que, si bien ellos están acostumbrados, no garantiza los derechos que hacen del hombre una personalidad?

Llevemos á la justicia hombres probos, hombres conscientes, garanticémosles su independencia; llevemos á las cámaras hombres de reconocida capacidad, hombres de iniciativa; y veremos cómo se corrigen los precedentes erróneos de nuestra legislación; veremos cómo no es difícil alcanzar una buena administración de justicia, veremos cómo se abren para nuestra patria nuevos horizontes de vida política é intelectual y veremos á sus hijos gozar de los beneficios del bien estar material y moral.

Artículo 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, é introducir y enseñar las ciencias y las artes.

Nuestros constituyentes, inspirándose en el mismo propósito que tuvieron los de los Estados Unidos, y que fué evitar el peligro de la absorción del país por razas que no fueran *la blanca*, dieron á esta marcada preferencia, encomendando especialmente el que se fomentara la inmigración europea.

Previendo también lo perjudicial que sería para la República la admisión de inmigrantes que, en vez de traer su industria, ciencia ó artes, trajeran hábitos de pereza, vicios ó costumbres dañosas, autorizaron al Gobierno Federal para rechazarlos.

La selección de una buena inmigración no ha podido, sin embargo, hacerse entre nosotros porque, como la disposición que estudiamos ha pasado como una repetición sin objeto de la declaración del derecho que las personas tienen de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, no ha sido valorada en su alcance *restrictivo*.

Así, cuando las autoridades administrativas ó políticas han realizado algunas tentativas para impedir el desembarco de malos inmigrantes han tropezado con el obstáculo de las resoluciones de la Justicia Federal que han contrariado su acción.

Por ejemplo: durante el período de 1902 á 1903, sabiendo la División de Inmigración que en el vapor «Santos» llegaban siete familias gitanas, originarias de Servia con el propósito de ejercer la mendicidad, prohibió la entrada al país de esos extranjeros y ordenó al capitán del «Santos» á que los condujera, á sus expensas, hasta el punto de destino; pero los gitanos recurrieron al Juzgado Federal, interponiendo el recurso de *habeas corpus*; y tanto el Juzgado como la Cámara en lo Federal, juzgándoles gente apta para el trabajo y que venían contratados para ello, acordaron este recurso viéndose obligada la oficina á admitir su entrada (1).

(1) Fallos de la Cámara Federal de la Capital. Tomo 5.º pág. 243.



El Dr. Wenceslao Escalante Ministro de Agricultura entonces, aludiendo á esas resoluciones, decía en su Memoria presentada al Honorable Congreso «Es malo este precedente, pues, acordado por los Tribunales el recurso de *habeas corpus*, la División de Inmigración se encuentra inhabilitada para aplicar las prohibiciones que la Ley obliga á observar, y la acción de la Oficina viene á estar *supeditada por las resoluciones judiciales*.»

Esto no es sino consecuencia de que, como hemos dicho, ha quedado este artículo casi sin aplicación en el mundo de la práctica á causa de no haberse investigado su origen que se encuentra en la historia constitucional de los Estados Unidos.

La inmigración irrestringible no puede ser sancionada por Constitución ni ley alguna, porque ello sería por parte de los Estados renunciar al derecho de proteger su organización social, el orden y la tranquilidad interior.

Pero tan no ha habido tal renuncio en el precepto que adoptáramos, que los Constituyentes se separaron de Alberdi — su modelo — el cual traía en su proyecto de Constitución un artículo que decía así: «La inmigración no podrá ser restringida, ni limitada de ningún modo, en ninguna circunstancia, ni por pretexto alguno.»

Sin duda que, si ellos no hubiesen deseado que se seleccionara la inmigración que llegase al país, no habrían acentuado su predilección por la inmigración europea y habrían sido más categóricos en su declaración.

Pero no solo distinguieron su lenguaje, sino que se decidieron por el sistema de la inmigración artificial que era la que Alberdi rechazaba (1).

La sociedad argentina, sin cuidarse de la avalancha de una inmigración cosmopolita y heterogénea poco escogida, va por una falsa comprensión de este artículo y del preámbulo de la Constitución, hundiéndose en un turbión de trabajadores honestos y aventureros sin es-

(1) Alberdi. Organización de la Confederación Argentina. Tomo 1º, pág. 44 y 179.

crúpulo, que difunden en el alma nacional el virus de sus sentimientos y costumbres malsanas.

Periódicamente la prensa sensata lo advierte, pero su prédica no penetra en los ámbitos de la previsión patriótica.



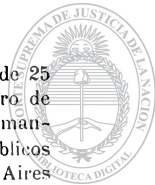
Artículo 26.—La navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente á los reglamentos que dicte la autoridad nacional.

Los grandes ríos, esas arterias que riegan y enriquecen el territorio de los Estados, durante el gobierno de los españoles y de las autoridades revolucionarias que lo substituyeron, estuvieron en nuestro país cerrados á la navegación y comercio extranjero, hasta que Urquiza, modificando ese sistema perjudicial para la Nación, abrió sus puertas á todos los pabellones, sacándolos de la soledad en que vivieran.

Aunque ese régimen prohibitivo, fuera contrario á los legítimos intereses de las provincias del litoral, estas lo habían tolerado después de la independencia por razón de circunstancias y por no contar con fuerzas para contrariar la voluntad de Buenos Aires, que se resistía á esa apertura (1). En 1820, Santa Fé y Entre Ríos, á cambio del auxilio que necesitaban de Buenos Aires para librarse de la acción del caudillo oriental Artigas, aceptaron ese sistema por el tratado interprovincial del Pilar, por el cual se convino que en los ríos Paraguay y Paraná, navegarían únicamente los buques de las provincias amigas, cuyas costas fueran bañadas por dichos ríos, debiendo el comercio seguir haciéndose en la forma que hasta entonces se había hecho. (2)

(1) Sarmiento. Política de Chile y la libertad Argentina. Tomo VI pág. 121 Rosas y el Paraguay. Tomo VI, pág. 324.

(2) R. O. Tomo 1.º Pág. 543. Año 1820.



Los tratados interprovinciales del cuadilátero de 25 de enero de 1822 y el pacto federal de 4 de enero de 1831 no alteraron esa situación, por más que su mantenimiento quedara explicado por documentos públicos que consignan que en 1830 el Diputado de Buenos Aires no quería que se tratase de la navegación del Paraná y del Uruguay. (1)

No escapaba, sin embargo, á la perspicacia de los gobiernos extranjeros que esos ríos se abrirían á la libre navegación y, como medida previsora, algunos dejaron fijada su situación futura. Así lo hizo el gobierno de su majestad británica en 1825, cuando entre otras cosas, ajustó por el tratado de 2 de febrero de ese año que los habitantes de los dos países gozarían respectivamente de las franquicias de llegar segura y libremente con su buques y cargas á todos aquellos parajes, puertos y ríos de aquellos territorios á donde fuera ó pudiera ser permitido á otros extranjeros llegar, entrar, permanecer y residir. (2)

El gobierno de Chile, no menos sagaz, dejó también definido su respectivo porvenir en el tratado de amistad, alianza, comercio y navegación, que celebró con nuestro país en 1827. (3)

Nuestros caudalosos ríos, desafortunadamente, en vez de ser ruta de prosperidad servían para hostilizar á los estados limítrofes y aun á las mismas provincias argentinas.

Durante la dictadura de Rosas, su clausura llegó á hacerse tan estrecha que se consideraba una ofensa á la independencia nacional la entrada de un buque mercante extranjero á un puerto de Entre Ríos, Santa Fé ó Corrientes. (4)

(1) Sarmiento. Tomo VI, pág. 449 ¿Quién impide la reunión del Congreso Federal?

(2) R. O. Tomo 2º, pág. 83.

(3) R. O. Pág. 174. Tomo 2.

(4) La Organización Nacional primer período. Dr. Martín Ruiz Morenc. Cap. VI, pag. 157.



Pero Rosas no sólo continuó en el error de querer hacer á Buenos Aires puerto y aduana general para obtener allí el fruto de las producciones de las provincias del litoral, sino que, alucinado con su poder, comprometió su situación persiguiendo en su comercio á la República Oriental, al Paraguay y Corrientes. (1)

De la conveniencia de resistir de común al enemigo, que usaba de esa arma poderosa, debía surgir la libertad de navegación tan anhelada.

El interés que había de obtenerla lo manifestó el Paraguay celebrando con el Gobierno de Corrientes un tratado de alianza ofensiva y defensiva contra Rosas, en el que pidió que esa navegación se hiciera común y libre en los ríos Paraná y Plata. (2)

La República Oriental é Imperio del Brasil lo expresaron auxiliando á los gobiernos de Entre Ríos y Corrientes, cuando iba á entregarse á la suerte de las armas la decisión del conflicto que con sus preparativos bélicos provocara el dictador, y comprometiéndolos á emplear toda su influencia cerca del gobierno que se organizase en la Confederación Argentina, para que este acordara y consintiera en la libre navegación del Paraná y de los demás afluentes del Río de la Plata, no solo para los buques pertenecientes á los Estados aliados en esa emergencia, sino para todos los otros ribereños que se prestasen á la misma libertad de navegación en aquella parte de los mencionados ríos que les perteneciera, quedando convenido que, si esos otros estados ribereños no quisieran admitir una libre navegación, se mantendría para los estados aliados. (3)

Triunfante Urquiza, respondió á sus promesas y á los compromisos contraídos ajustando, como Director Provisorio de la Confederación, un tratado sobre límites y

(1) R. O. Tomo 2º. Pág. 418 y 434.

(2) R. O. Tomo 2º. Pág. 458.

(3) R. O. Tomo 2º. Pág. 475. Año 1851.

navegación con el Paraguay por el que se le concedía á este estado la libre navegación por el río Paraná y sus afluentes, otorgándole todas aquellas franquicias y ventajas que los gobiernos civilizados, unidos por tratados de comercio, se concedían unos á otros, comprometiéndose además, en cambio de las ventajas que á nuestro país se otorgaban, á dar libre tránsito por el Paraná á otros pabellones extranjeros tan luego como se hubieran hecho los arreglos que él demandara. (1)

Concedió igualmente al ministro de Portugal para su nación las franquicias de la libre navegación (2) y permitió á los buques extranjeros meramente mercantes, cualquiera que fuese su bandera y procedencia, que navegaran en los ríos Paraná y Uruguay, con tal de que su porte fuera de más de ciento veinte toneladas. (3)

Como este decreto no fuera ejecutado por causas imprevistas, se ratificó esta declaración en 3 de octubre de 1852. (4)

Fracasado el sitio que Urquiza y Lagos pusieran á Buenos Aires, y en vista de la difícil situación en que aquel se encontrara, los representantes del Gobierno de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, acreditados en el país, se decidieron á sostenerlo y salvarlo, porque presumían que, si el General Urquiza se alejaba de la escena política de la Confederación, la promesa de abrir los ríos interiores á la navegación universal se perdería si no estaba él para mantener y cumplir lo prometido en su manifiesto de 1º de mayo de 1851.

En 10 de julio de 1853 los representantes de esos estados adquirieron para sus respectivos países el derecho á esta alta conquista de la civilización, salvando de ese modo el principio de la libre navegación, contra la que Buenos Aires intentó protestar, pero que hizo

(1) R. O. Tomo 5º. Pág. 27. Año 1852.

(2) R. O. Pág. 175. Año 1851. Ratificación de los tratados. T. 3º.

(3) R. O. Pág. 33. Año 1852. Tomo 5º.

(4) R. O. Tomo 5º, pag. 48, año 1852.



desaparecer la política absurda de Rosas que se condensaba en la clausura de los ríos Paraná y Uruguay.

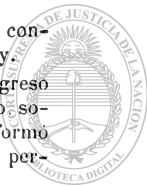
El Director de la Confederación comunicó al Congreso General Constituyente los convenios realizados; pero sometidos estos al estudio de una comisión, esta informó diciendo que su aprobación ó desaprobación no le pertenecía á él sino al *primer Congreso Legislativo*.

Aunque esto era indudable, porque estaba consignado en los tres tratados y así lo había reconocido el Director Provisorio, se quiso sin embargo, anticipar esa aprobación que dió lugar á apasionados debates entre los miembros de la Convención Constituyente.

Dos cuestiones se promovieron con motivo de la minuta de comunicación y proyecto de decreto aconsejado por la comisión. La primera versó sobre la urgencia y necesidad de aprobar esos trabajos y la segunda sobre la legalidad con que el Congreso Constituyente procedería á aprobarlos, es decir, si estaba ó no en sus atribuciones el hacerlo.

El convencional Zapata, que fué quien las planteó, dijo: que era necesario que la práctica del principio de la libre navegación fuese garantida y asegurada cuanto antes y del modo más firme posible, porque ella importaba el comercio exterior, la vida de la Confederación; que no estarían garantidos mientras subsistiera la posibilidad de que se reprodujera el monopolio y el exclusivismo comercial, causa de nuestras guerras civiles, de nuestro atraso y miseria y del irritante vasallaje en que se había tenido á las provincias confederadas, disfrazadas, según se había expresado, con el ropaje honesto de una independencia política tan infructuosa como funesta en sus resultados.

Que la sola idea de que pudiera reproducirse aquel desgraciado sistema, destruiría la confianza pública en el comercio exterior de las provincias y mantendría siempre vacilante el orden constitucional por lo que, el Congreso Constituyente estaba en la obligación de proveer





por todos los medios posibles á su alcance el establecimiento sólido de la Constitución jurada, removiendo todos los obstáculos que pudieran hacerla insegura, alentando y afirmando la confianza de la Nación en la estabilidad y medios del gobierno general que iba á establecerse.

El Convencional Zuviría, manifestándose extrañado por el apuro con que se querían aprobar esos tratados, contestó á ese discurso negando que hubiera tal urgencia y afirmó su opinión diciendo: que hacía más de un año estaba en práctica la libre navegación de los ríos sin que nadie la hubiese interrumpido ni puesto en duda su legitimidad y conveniencia.

Preguntando quién la amenazaba, expuso, que si era Buenos Aires, esa provincia estaba impotente y por lo mismo no existía motivo para temerla; pero dado que hubiera algún riesgo, era al Director Supremo á quien correspondía conocerlo, prevenirlo y salvarlo por más que él no lo veía, como no lo habían visto tampoco las partes contratantes, que habían reservado el examen y aprobación de dichos tratados á las cámaras Constitucionales, tomándose aun más término de aquel en que ellas debían reunirse.

Consignar al Congreso Constituyente lo que á las Cámaras correspondía era, según él, basarse sobre una inconstitucionalidad anulable, vergonzosa y humillante, porque al incurrir en ella había que confesar que era necesario anticipar un protectorado extranjero en garantía del cumplimiento de nuestras leyes, desde que ya se estaba obligado para con ellos por la Constitución, que estaba vertiendo leche y en la que se establecía la libertad fluvial, como por los tratados que nuestro gobierno había celebrado y firmado.

Fué aun todavía más allá: dijo que la misión del Congreso había terminado, porque ella estaba reducida á sancionar la Constitución y las leyes organicas que fue-



ran necesarias para su ejecución y que, habiéndolas ya dado, habían concluido sus poderes.

El Diputado Derqui, tomando el asunto por su faz legal y política, rebatió este discurso exponiendo, entre otros argumentos favorables, que no había tal mengua para la dignidad nacional en anticiparse á aprobar los tratados, por que, debiendo estos perfeccionarse por ratificación de ambas partes, siempre una de ellas debía ratificarlo primero y que, entrando en las atribuciones del Congreso el dar las leyes que creyese necesarias para el establecimiento de nuestra constitución política y no habiéndose determinado por el pacto de San Nicolás cual era la naturaleza y especie de esas leyes, estaba en su facultad el asegurar el libre comercio exterior del que dependía la posibilidad de nuestra organización institucional.

Que el no hacerlo y recogerse en una indiferencia sin nombre, en medio de la borrasca política y concretarse á esperar el escrutinio del nombramiento del Presidente de la República, era crear una dictadura que el General Urquiza no aceptaría, porque había buscado y buscaba el apoyo de la opinión y de la ley, lo que traería como resultado dejar de obrar y de llenar las exigencias de la situación con evidente ruina de nuestra naciente nacionalidad.

Tal proceder, decía, no sería sino cortejar las miras del Gobierno de Buenos Aires, que aspira á disolver el Congreso y dejar al país en una de estas dos situaciones, optando entre la inacción ó el desprestigio de su Gobierno.

Haciendo leer una nota protesta, dejó constancia de que sus representantes declaraban á la faz del mundo, que eran rios interiores de dicha Provincia el Paraguay y el Uruguay y que eran navegables por su sola voluntad, y que el resto de la Nación no tenía derecho sobre ellos. (1)

(1) Véase actas de la asamblea Constituyente de 1853.



Cerrado el debate, la minuta de la Comisión fué rechazada, aprobándose los tratados, quedando terminada para siempre la vieja cuestión de la libertad comercial del extranjero y sancionada la libre apertura de la navegación de los ríos interiores, defendida brillantemente en distintas épocas por hombres de la talla intelectual de Varela, Alberdi y Sarmiento.

Artículo 27.—El Gobierno Federal está obligado á afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjerasy por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

La cultura argentina, sufriendo los rudos sacudimientos de la guerra civil casi permanente, corría el serio peligro de desaparecer ó de estacionarse por tiempo indefinido.

Extenuada con el continuo sangrar de nuestra democracia, necesitaba, para preponderar, de un apoyo exterior ó del desenvolvimiento de acontecimientos que le fueran en un todo favorables.

Alberdi, el ilustre pensador á quien no se le ha rendido debida justicia póstuma, encontró con la luz de su genio, un escudo para la conservación de los grandes principios, insinuando la creación de una cláusula constitucional que fundara para su beneficio un protectorado indirecto.

Enseñando cómo él podía obtenerse decía, á fin de echar una coyunda de hierro al cuello de los hombres de espíritu retrógado, « Firmad tratados con el extranjero, en que deis garantías de que sus derechos naturales de propiedad, de libertad civil, de seguridad, de adquisición y tránsito, les serán respetados. Esos tratados serán la más bella parte de la constitución; la parte exterior, que es llave del progreso de estos países, llamados á recibir su acrecentamiento de fuera. Para que esa rama del de-

recho público sea inviolable y duradera, firmad tratados por términos indefinidos ó prolongadísimos. No temais encadenaros al orden y á la cultura. »

« Tratad con todas las naciones, no con algunas, conceded á todas las mismas garantías para que ninguna pueda subyugaros, y para que las más sirvan de obstáculo contra las aspiraciones de las otras »

Temeroso de que la barbarie y la tiranía interior pudieran arrebatár los derechos y las garantías civiles que la civilización acuerda quería, que en esa forma quedaran bajo el protectorado del cañón de todos los pueblos.

Cuando se leen estas palabras tan llenas de clarividencia, la figura del pensador toma los relieves majestuosos del profeta, cuyo pensamiento de atrevido vuelo sondea y profundiza el porvenir.

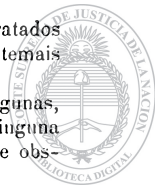
Qué habría sido de estos pueblos si no se hubiera apresurado el momento de hacerles entrar en la vasta comunidad del derecho internacional.?

La libertad tumultuaria y el caciquismo político girando constantemente, aun después de aceptada la Constitución, dentro de las órbitas de la revolución y de la anarquía, habrían finalizado con nuestra naciente civilización, si la inmigración y los tratados no hubieran venido á colocarla bajo la protección de una civilización superior.

Cuando una política honrada y prudente preside la celebración de los pactos entre las naciones, los tratados son fuentes de derecho, principio de utilidad, resorte de perfeccionamiento, augustos mensajeros de paz y confraternidad. •

Artículo 28.—Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

Alberdi daba sumo valor á esta disposición, ideada para salvaguardar los principios, derechos y garantías





reconocidos por nuestra Constitución, que podían ser destruidos por restricciones ó excepciones establecidas en las leyes reglamentarias del Congreso.

Empapado de lo que era nuestro modo de ser político, comprendía que tendríamos todavía que luchar para la realización de los patrióticos anhelos que iluminaran á los que aspiraban á organizar la nacionalidad y buscaba en la improvisación de textos constitucionales reglas apremiantes de conducta

Avivando el deseo de salir de la anormalidad, marcaba derroteros, para que el autoritarismo quedara contenido y pudiera labrarse en el menor término posible la felicidad material y moral del país.

Y así decía: no basta, que la Constitución contenga todas las libertades y garantías conocidas. Es necesario que contenga declaraciones formales de que, con pretexto de organizar y reglamentar el ejercicio de esas libertades, no se las anule y falsee con disposiciones limitativas,

Refiriéndose á la Constitución de Bolivia, hacía ver como, á pesar de todas sus promesas había retenido por sus leyes orgánicas el poder de suprimirlas, lo que le hacía exclamar, que la Constitución argentina debía huir de ese escollo.

Naturalmente se comprende que él creía que, por esta declaración que él fundaba en el derecho escrito, podía operarse una revolución pacífica que, haciendo responder los hechos á los principios proclamados, concluyera con la usurpación y la violencia que como ley de administración y gobierno había imperado en la República.

Pero, como las prácticas viciosas no se desarraigan sin grandes dificultades, nuestra Constitución no debía ser por mucho tiempo mas que una exposición de teorías en pugna con las influencias de la herencia y del medio ambiente intelectual, social y político del país.

Por eso la vida institucional argentina ha sido hasta hoy una subversión constante de nuestra carta or-



gánica, una negación perpetua del sufragio libre, una desnaturalización grosera y sin alcance de la democracia, una mentira agregada á otra mentira, una violencia agregada á otra usurpación.

Vamos recorriendo dolorosamente un ciclo fatal expiando nuestras culpas y nuestras faltas, llevando en el alma un sentimiento de amargura, sintiendo todavía el peso de las oligarquías anacrónicas que, debatiéndose por sostenerse, se vengan de la cultura, excluyendo á generaciones enteras de la gestión de la cosa pública.

Artículo 29.—El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni las Legislaturas Provinciales á los Gobernadores de Provincia «facultades extraordinarias» ni la «suma del poder público» ni otorgarles «sumisiones ó supremacías,» por las que la vida, el honor ó las fortunas de los argentinos queden á merced de gobiernos ó persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán á los que los formulen, consientan ó firmen, á la responsabilidad y pena de los infames traidores á la Patria.

La experiencia ha demostrado que las sociedades pueden mantenerse en orden y gobernarse sin armar á los magistrados con un poder tan considerable que haga depender todo derecho de su sola voluntad.

Esta revelación, obtenida por el ejercicio de las ideas democráticas que ño disciernen más facultades que las estrictamente necesarias para el ensanche de los derechos, no pudo confirmarse entre nosotros, mientras nos apremió la guerra de la independencia que obligó á sus promotores á investirse de un poder omnímodo para luchar con ventaja.

Concluido ese periodo, Rivadavía, como lo recordara Alberdi, en parte imitando el sistema francés, que había



estudiado, y parte por una necesidad de la situación anárquica de que salía el país en 1820, organizó el poder, dándoles medios enérgicos que debían dar origen á la dictadura que más tarde Rosas ejerciera.

El fué quien á pesar de su honradez y patriotismo, invitó en 1821 á la Legislatura de Buenos Aires á que asumiera el carácter de extraordinaria y constituyente y el que consintió que conservase ese carácter como ordinario, sin sospechar que un día esa Legislatura había de entregar esas facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, como ocurrió en 1830.

Las terribles consecuencias que el país tuvo que soportar por ese acto de sumisión, que sancionó la tiranía de Rosas, hicieron que los Constituyentes de 1853, tomaran precauciones que nos garantizaran contra la acumulación de un poder tan monstruoso que debía concluir con la autoridad de la constitución federal.

La disposición que estudiamos no fué, sin embargo, aceptada sin objeción. El convencional Zavallía expresó, que votaría por ella y la aclamaría, si se le quitaba el último inciso, fundándose en que los únicos que podían conceder facultades extraordinarias, otorgar sumisiones é incurrir en la pena de infames traidores á la patria, eran los Diputados del Congreso ó de la Legislatura Provincial, y que estos, por el mismo proyecto de Constitución, eran inviolables en el desempeño de su mandato, lo que daba lugar á una manifiesta contradicción (1).

El señor Gorostiaga, miembro informante de la Comisión, observó: que la inviolabilidad de los representantes tenía límites, y no los autorizaba para cometer crímenes; que el Presidente, los ministros y miembros de ambas cámaras podían ser acusados y penados por delito de traición, violación de la Carta, etc., y que en esta violación incurría el Diputado ó Diputados que acor-

(1) Sesión del 25 de abril de 1855.



dasen facultades extraordinarias y sumisiones ó supremacías (1)

Apoyando estas observaciones, el convencional Zapata á su vez manifestó que los Diputados eran inviolables, desempeñando sus funciones de legisladores, en tanto que no se apartasen de las consideraciones de su mandato, que la norma de sus procedimientos era la carta constitucional y que no podían echarla por tierra, destruyendo sus bases fundamentales, para entregar maniatados á los pueblos que los enviaban á garantizar sus derechos y afianzar sus libertades. (2)

Una declaración terminante de absoluta nulidad y el establecimiento de un castigo para actos de esa índole estaba seguramente demás para contener las oficiosidades de la pasión ó del servilismo político que constantemente brinda sus anticipos á la tiranía; pero el artículo quedó como conveniente y en la forma que la Comisión lo propusiera.

Cerca de medio siglo después de sancionado el artículo 29, en Santa Fe, en ese mismo centro en que los Convencionales de 1853 se reunieran, una Convención Provincial reformadora — la de 1900 — debía acordarle al Gobernador Iturraspe supremacías que dieron origen al franco establecimiento de un gobierno de familia ó sea de un régimen político nepótico.

Esa Convención reformadora por error ó llevada de su celo partidista *retiró á la legislatura la facultad de llamar á su seno á los ministros del Poder Ejecutivo* estableciendo una cláusula Constitucional en la que se dijo: *Que los Ministros podrían excusar su asistencia, presentando por escrito los informes solicitados*, lo cual importaba frustrar de hecho el ejercicio del derecho de interpelación que corresponde á las Cámaras, siendo como es esta una de

(1) Sesión del 25 de abril de 1853.

(2) Sesión del 25 de abril de 1853.



las más importantes prerrogativas de esta rama del poder público. (1)

Puso todo género de trabas á su enjuiciamiento, llegando, como se ha dicho por un miembro que fué de esa Convención, al «*condenable estremo de decretar su irresponsabilidad* (2) *dejándole poderosos medios para evitarlos.*

¿Cuáles eran esos medios?

Ellos residían primero en la exigencia de una mayoría abrumadora, constituida por las dos terceras partes de la totalidad de los diputados, para que *podiera haber lugar á formación de causa*, no debiendo, en caso de haber motivo para ser declarada, llevar esa declaratoria aparejada *la suspensión del cargo.* (3)

2º Porque debiendo renovarse los miembros de la legislatura por *terceras partes cada año*, quedaba siempre de hecho *una tercera parte de sus miembros* inhabilitados para juzgar al ejecutivo, de cuya voluntad *por nuestras viciosas prácticas electorales pende su reelección.*

El artículo á que nos referimos textualmente transcrito dice: «Los Diputados durarán tres años en el ejercicio de sus funciones y la Cámara se *renovará anualmente por terceras partes.*» (4)

Esta forma irrecomendable de renovación de la Legislatura fué también creación de esa Convención y ella debía permitir al Gobernador Iturraspe continuar dirigiendo la situación política de la provincia más allá del periodo constitucional que le estaba fijado; porque, después de expirar el término de su mandato, durante el primer año posterior á su cese, quedaba con el dominio de la totalidad de la Legislatura; con mayoría en sus dos terceras partes durante el segundo año; y con una ter-

(1) Cap. 3º. Disposiciones comunes á ambas Cámaras, art. 51. Constitución de Santa Fe

(2) Reforma de la Constitución, apuntes y comentarios por Gonzalo González. Este es un pseudónimo bajo el cual oculta su nombre el distinguido periodista y ex-convencional Domingo Silva, pág. 8 y 23.

(3) Véanse los artículos 123 y 125 de la Constitución Provincial.

(4) Véase artículo 51 Constitución citada.

cera durante el tercero, en el caso de que su sucesor hubiese osado contrariar la voluntad de una legislatura que no le perteneciera.

La legislatura provincial coronó despues esta obra privando á los jueces de instrucción de las prerrogativas en que se radicara su independencia y dejándolos en la simple categoría de empleados del Ejecutivo, no obstante estar ellos investidos de la facultad de poder encarcelar á las personas y decretar embargos sobre sus bienes. (1).

Sucesivamente la consagración de ese poder monstruoso trajo como frutos la bancarrota política de esa provincia, la intervención activa de algunos funcionarios judiciales en la elección de los mandatarios del gobierno y por último su bancarrota económica.

Artículo 30.—La Constitución puede reformarse en el todo ó 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.

El progreso de las instituciones políticas se realizaría con suma dificultad si no se pudiesen tranquilamente introducir cambios ó innovaciones constitucionales, propias de un estado de mayor cultura y así, por más que en este orden se esté conteste en que es preferible que domine un espíritu conservador, se ha aceptado el que las constituciones puedan revisarse, como medio de satisfacer las necesidades y aspiraciones de los pueblos.

Pero aun habiéndose reconocido este derecho, nadie desconoce que una reforma total, que altere la Consti-

(1) Véase Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año de 1901. Página 24.



tución en su esencia, no puede hacerse por poder alguno sin la anuencia manifiesta del pueblo, dispuesto á romper con los principios de su constitución vijente.

Bajo este concepto, políticamente hablando, no hay más que una Convención Constituyente, porque una vez que ella ha establecido la Constitución, el poder Constituyente desaparece para siempre.

Todas las demás convenciones no son sino *reformatoras* ó *revisoras* y por lo mismo son las únicas que han tenido existencia en nuestro país después de nuestra organización institucional.

Entre nosotros dos veces se ha reformado parcialmente nuestra Constitución: en 1866 y 1898, pues, aunque la Convención de 1860 tomara el nombre de reformadora, en realidad ella lo que hizo fué una revisión completa de la ley fundamental de 1853, la que se produjo por no haber intervenido Buenos Aires en su sanción ni debate y á fin de facilitarle su incorporación á la vida nacional de la que había estado separada.

La de 1866 fué convocada con el único objeto de reformar la Constitución en la parte que limitaba al Gobierno Federal la facultad de imponer derechos de exportación, y la de 1898 declaróse necesaria para «alterar la proporción establecida entre la población y el número de diputados y para aumentar los ministros del Poder Ejecutivo.»

La declaración de la necesidad de estas reformas se ha dejado entre nosotros á la iniciativa del Congreso por tener un carácter originariamente representativo; pero, para que pueda producir efecto debe contar con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros.

Cuando la mayoría de un Congreso, que debe suponerse bien constituido, la declara por un número semejante, no puede dudarse de su necesidad y esto es garantía bastante para que la Constitución no sea torpemente manoseada.



Esta iniciativa de reforma la acordaba al Senado la Constitución de 1853 negándole de hecho esa facultad á la Cámara de Diputados; pero los Convencionales de 1860 modificaron esa disposición reservada en el artículo 51 diciendo que, además de que el Senado era el cuerpo que más imperfectamente representaba la soberanía popular, esa iniciativa establecida á su favor era contraria á la esencia del principio de la misma soberanía delegada, desde que la reforma de la Constitución era un acto legislativo que ejercían los representantes del pueblo (1).

Que se comprendía que esta restricción respondiera á la ficción constitucional de que el Senado representa á las Provincias, como en los Estados Unidos, pero además de que esta no era sino una cosa convencional, en los Estados Unidos el pueblo tenía esa atribución y la tenían las Legislaturas locales, como ambas Cámaras nacionales; lo que desautorizaba de todo punto esa invención, sin precedentes en los fastos constitucionales, y sin razon plausible que la motivase (2).

Al desaparecer dicho artículo, quedó el ejercicio de esta facultad en común para ambas cámaras.

Pero no basta de que en caso de reforma ella sea declarada útil, sino que debe efectuarse por una Convención convocada al efecto.

Entre los sistemas de revisión adoptados en los pueblos que tienen una organización política adelantada dos son los que se destacan. Uno atribuye al mismo Poder Legislativo facultades para ello «ya sea en forma ordinaria, como en Inglaterra, ya por una declaración previa de la necesidad de la reforma, que disuelve el parlamento de pleno derecho, á fin de provocar la elección general del que debe pronunciarse sobre la reforma misma, como en Bélgica.» «El otro es por medio de

(1) Informe de la Comisión Examinadora. pág. 82.

(2) Informe de la Comisión Examinadora. pág. 82.



un poder distinto, especial, y cuya función se concreta á la reforma: ese es el nuestro. » (1)

Este sistema tiene la ventaja de que somete al juicio de un cuerpo distinto el examen de la oportunidad de las reformas declaradas y garantiza su acierto por el doble estudio que de ellas se hace, sin tener los inconvenientes de que adolece el sistema Belga.

Respecto al sistema inglés, claramente se ve que no tiene la virtud que atribuimos al nuestro, por más que su Constitución de este modo « tiene una elasticidad envidiable que la hace amoldarse á las circunstancias de hecho, cualesquiera que sean los acontecimientos que conmuevan la opinión del país » pero, como el Dr. Montes de Oca dice, este modelo no puede ser adoptado sin reserva por los países de régimen democrático, porque las sociedades tienen necesidad de algo perdurable; en las monarquías, ese algo es la Corona y en las democracias la Constitución. (2)

Sin embargo, nuestro sistema adolece de un grave defecto, y es el de que las reformas, á diferencia de lo que sucede por medio de otros, no se someten en ninguna forma, después de sancionadas, á la consideración del pueblo.

El sistema suizo y el norte-americano en esto más completos que el nuestro, se ponen en contacto con la voluntad popular; el primero sometiendo al voto popular directo no solo las reformas á la ley fundamental, sino á toda ley común de importancia; y el segundo ó sea el norte-americano, exige para su ratificación el asentimiento de las tres cuartas partes de todos los Estados.

La anarquía profunda que dominó á las provincias argentinas desde su emancipación y su resistencia á organizarse regularmente, no obstante el que ellas se pronunciaran por la nacionalidad, es la causa de que se haya más bien temido entre nosotros la intervención de los

(1) Manuel Gorostiaga. Facultades de las Convenciones Constitucionales.

(2) Montes de Oca. Derecho Constitucional. Tomo I. Pág. 628.



pueblos y Legislaturas provinciales tanto que, debido á esa desconfianza, exigióse para la convocatoria de nuestra Convención Constituyente de 1853, el que los delegados que debían constituirla habían de venir sin derecho de reserva alguna en cuanto á la extensión de su mandato.

Sean, sin embargo, cuales fueren los defectos que tenga nuestro sistema, es evidente que, dado el carácter peculiar de la sociabilidad argentina, es el que más conviene á su situación é intereses.

Pueblos como los nuestros gobernados aun en forma dé tribus y sin haber tenido más que por excepción oportunidad de hacer vida cívica, es mejor dejarlos entregados al azar de las buenas intenciones, hasta que una moral patriótica enseñe afrontar á unos y otros con serenidad los grandes problemas nacionales.

Todo otro sistema sería estimular nuevos despotismos ó nuevos sacudimientos cada vez que fuera menester una reforma.

Artículo 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 á conformarse á ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes ó constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto de 11 de noviembre de 1859.



dictados de esos cuerpos de derechos y deberes serían vanos sino que habría que desistir de toda tendencia de asociación política, porque donde no hay esa sumisión, únicamente existen las ordinarias vicisitudes del desorden.

Por mucho que esta obediencia y aquella autoridad deban suponerse como sobrentendidas ellas se consignan especialmente en la Constitución de los estados que se gobiernan por un sistema mixto, como lo es el federal, para prevenirse contra la sutileza de los gobiernos de estado que, no siempre conformes con las atribuciones que poseen, procuran difundirse, extendiendo su acción á funciones que no les pertenecen.

No es difícil decía Hamilton, dar la razón de esta tendencia descentralizadora, porque ella tiene su origen en el amor al poder y que hace que el poder fiscalizado ó limitado sea rival y enemigo de aquel poder que lo limita y fiscaliza. (1).

Las provincias, como corporaciones investidas con grandes facultades, han quedado entre nosotros, para que no puedan producir trastornos en el orden institucional, subordinadas á un centro de dirección común y obligadas á conformarse con las decisiones de la Suprema Corte de Justicia Nacional quien, como encargada de conservar las supremacías establecidas, declara en caso de conflicto la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de las leyes y tratados, fija las reglas, doctrinas y poderes que la Constitución contiene, así relativas á los particulares, á quienes obliga ó ampara, como á las autoridades y Estados. (2).

Ella como intérprete final ya ha resuelto que: «Los actos de las legislaturas provinciales pueden ser invalidados: 1º Cuando la Constitución concede al Congreso en términos expresos un poder exclusivo; 2º Cuando en el ejercicio de idénticos poderes ha sido prohibido ex-

(1) Hamilton El Federalista. Pág. 116

(2) Joaquín González. Manual de la Constitución Argentina.



presamente y 3º Cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas. (1).

Como la Constitución, las leyes y tratados han sido confundidos bajo la clasificación común de *ley suprema*, algunos tratadistas de derecho constitucional, se han propuesto indagar si los tratados están por encima de la Constitución de un país ó si ella está sobre aquellos, en el supuesto que hubiera causa para una controversia.

La rutina, más que todo, promueve una vieja cuestión que ha desaparecido totalmente, porque en la actualidad no hay quien ignore que la prioridad de las leyes constitucionales sobre toda ley ó tratado no se discute ni aun en derecho internacional y menos en nuestro país que, por disposición precisa, los tratados deben ajustarse á los principios de derecho público establecidos por la Constitución. (2).

No rozando con ellos los tratados tienen preeminencia en relación á las leyes provinciales y aun sobre las leyes generales.

Sin embargo una excepción contiene el artículo 31; esta es la que libra á Buenos Aires de toda obediencia respecto de los tratados ratificados después del pacto de 11 de noviembre de 1859.

Este inciso que adoptó la Convención Nacional de 1860, fué una modificación de la cláusula propuesta por Mármol en la Convención provincial de Buenos Aires, para desligar á este Estado de las obligaciones internacionales que había contraído el gobierno de la Confederación durante el tiempo en que aquel había permanecido separado de las demás provincias argentinas.

Mármol apoyaba la adición que él formuló singularizándose con el tratado argentino español, de 1859,

(1) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 5 Pág. 131.

(2) Artículo 27.



por el que se había sacrificado el principio de la ciudadanía natural.

Arrancando de ahí sacaba en consecuencia que el gobierno de la Confederación había aprobado convenios, unos convenientes y otros inconvenientes, para los intereses de la República sin que se hubiera consultado en manera alguna la voluntad de Buenos Aires.

Él quería entonces que las provincias que no habían tenido representación en el Congreso al tiempo de su aprobación, pudieran otorgar ó negar su consentimiento por medio de sus legislaturas. (1)

Aunque su proposición fué admitida en la Convención provincial, ella quedó, al ser reducida en sus términos por la Convención nacional, á una mera disposición de complacencia, porque, como dice el doctor Montes de Oca, no existió en la Confederación ningún tratado ratificado despues del 11 de noviembre de 1859.

Artículo 32 — El Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta ó establezcan sobre ella la jurisdicción federal.

Es creencia muy vulgarizada la de que el Congreso no tiene facultad para legislar sobre materia de imprenta.

Proviene este error: 1º del lenguaje usado en el artículo 32, que parece indicar que es así. 2º por haberse declarado en la Convención provincial de Buenos Aires de 1860, que la imprenta debía estar sujeta á las leyes del pueblo en que se usase de ella, de modo que sus abusos nunca podían ser un delito nacional, ni hallarse sometidos por leyes del Congreso al juicio de los tribunales federales. (2)

Hé aquí lo que ha dado lugar á esa multiplicidad de

(1) Convención de Buenos Aires. Sesión de 8 de mayo de 1860 pág. 211.

(2) Actas de la Convención de Estado de Buenos Aires. Sesión de 1º de mayo de 1860.



veredictos incompetentes y contradictorios á que alude Estrada y que no se producirían sí, al comentar esta disposición, en vez de atenerse á la letra escrita y á la frase pronunciada, se tuviera en vista que nuestro sistema de gobierno contiene *un doble juego de jurisdicciones y autoridades independientes* y que por la prensa se pueden cometer dos clases de delitos: *delitos propiamente de imprenta* ó sea delitos en los que á ella se la utiliza para su realización como *instrumento único* y delitos ó crímenes comunes *instigados ó insinuados por la prensa*.

Los convencionales de 1860, al acordar que cada provincia tenía derecho para establecer su ley privativa de imprenta, no sancionaron como centros de impunidad para sus abusos el territorio de la Capital de la República ni los territorios nacionales, respecto de los que el Congreso Federal desempeña el *rol de legislatura local*.

Esta opinión que emitimos, fundándola en los antecedentes que rodean á este precepto y que únicamente demuestran que lo que se quiso fué evitar la acción restrictiva ó gravosa del Gobierno Federal en la existencia de la prensa, la corroboramos con lo resuelto por nuestra Suprema Corte de Justicia, la que ha reconocido competencia en los delitos de imprenta á los tribunales ordinarios de la Capital, diciendo que la jurisdicción de los Jueces Federales difiere sustancialmente de la de los jueces del territorio de la Capital, no obstante ser unos y otros nacionales y proceder su nombramiento del Gobierno de la Nación; pues los primeros ejercen una jurisdicción de excepción, mientras que los segundos ejercen la jurisdicción ordinaria que el Poder Legislativo les confiere y que puede este ampliar ó restringir, según lo creyere conveniente, en virtud de la facultad que tiene de ejercer una *legislación exclusiva* en la Capital y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los



territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen á las provincias.

Resulta de lo indicado que, por lo que respecta á la Capital de la República, ella ha sido considerada en el orden y régimen judicial y hasta cierto punto en el político con sus Diputados y Senadores al Congreso y con el Presidente de la República, como jefe inmediato y local como un estado ó provincia, debiendo tenerse en igual concepto y en relación á dichas autoridades los territorios nacionales, por estar colocados en análogas condiciones de dependencia. (1).

Pero no son estas las únicas cuestiones que se ligan á esta materia en la que, para establecer claramente el poder de legislación y represión de las autoridades nacionales y provinciales, hay que deslindar *los delitos de prensa* de los delitos de derecho común, comprendidos en la generalidad de la legislación penal y de los que la prensa no es sino un *instrumento accidental*.

Estrictamente considerados, todos los delitos de prensa son de derecho común, porque lo que distingue jurídicamente al delito como acción es la *intención criminal* y *el daño que por él se ocasiona* al individuo ó á la sociedad.

Los que hacen de los delitos de prensa delitos especiales, porque no hieren directamente á las personas ó cosas, exageran el valor de sus argumentos; pues la prensa, como medio de delincuencia, está en la misma categoría que cualquier otro, destinado á producir un mal, desde que lo causa y toma formas materiales en la *publicación* que, mientras se repite, continua perjudicando.

Como especialidad, lo que caracteriza el delito de imprenta, según la opinión más aceptada y común, es el *hecho de la publicidad*, después, estar rodeado de cierta impunidad por una legislación particular creada,

(1) Fallos de la Suprema Corte de J. N. Tomo 30. Pág. 112 y siguientes.

en razón de los beneficios que la prensa como institución ofrece.

Todos aquellos actos contrarios á la ley y calificados de delitos, en que la prensa no es sino un *instrumento accidental* para perpetrarlos, caen por lo tanto bajo el dominio de las leyes penales ordinarias y se les juzga ante la jurisdicción de los Tribunales Nacionales ó Provinciales, según que ellos se cometan atentando contra el orden público nacional ó provincial ó contra personas privadas.

« Pretender que quien usa de la prensa para ejecutar un acto criminal, que puede ser igualmente ejecutado por otros medios, ha cometido solo un abuso de la libertad de imprenta, sería lo mismo que pretender que quien hiere á otro con armas de uso lícito, no es culpable de atentado contra la persona de su víctima, sino de abuso de armarse » (1)

Desde que el delito no lo califica el instrumento por el cual se ha realizado, *sino su naturaleza*, lógico es buscar la ley aplicable y establecer la jurisdicción por su índole.

Así, será abuso ó delito de imprenta el ridiculizar á una persona, poniendo de manifiesto sus defectos físicos ó cualidades visibles, aun cuando ellos sean ciertos; será un delito de extorsión el arrancar á otro, por medio de amenazas, de publicaciones difamatorias la firma ó entrega de un escrito, de un título, de una pieza cualquiera que contuviere ó produjere obligación, disposición ó descargo; será delito de complicidad de rebelión el instigar á la revuelta; será delito de desacato amenazar ó injuriar á un funcionario público *con ocasión ó á causa* del ejercicio de sus funciones, etc., etc.

No puede decirse entonces que el Congreso invade lo que es de la soberanía privativa de los estados cuando legisla sobre delitos que absorben el delito de prensa

(1) Estrada. Derecho Constitucional.





por ser de *mayor gravedad y responsabilidad* ni *que* se altera la jurisdicción, cuando ellos se entregan por su índole y exclusividad á la jurisdicción federal, como sucede en los casos en que la Suprema Corte originariamente interviene para asegurar á los Cónsules y Ministros extranjeros las inmunidades y privilegios que el derecho de gente les concede, cuando se les agravia de palabra ó por escrito con motivo del desempeño de sus funciones.

Todo principio contrario á lo que hemos establecido, sería desconocer que el Gobierno Federal tiene el derecho y el deber de mantener el orden y la paz pública, garantiendo la vida y la propiedad, el cumplimiento de la Constitución y el ejercicio regular de las instituciones, dentro de las provincias y en la Nación.

¿Podría la sociedad políticamente existir si se tolerase que se instigara por medio de la prensa al asesinato; si se permitiese que á sus representantes no les fuera dable manifestar sus opiniones en las cámaras legislativas sin estar libres de amenazas ó injurias; si las autoridades acreditadas ante el país pudieran ser ultrajadas del modo más grosero? (1)

Estos ejemplos demuestran que no hay invasión de facultades cuando las autoridades federales obran para hacer efectivas las leyes constitucionales y comunes que en ellas se fundan.

El fuero de la prensa no obedece á más consideración que la de haberse tenido su libertad como una ampliación del sistema representativo, el que no esclaviza al pueblo por el hecho de elegir sus representantes á las cámaras legislativas ni le hace perder el derecho de pensar sobre los actos por ellos realizados, pudiendo, por el contrario, conocer y observar toda la adminis-

(1) Véase como complemento á estos estudios lo manifestado por la S. C. de J. N. Tomo 1º, pag. 299 y sgts. y pag. 340. Tomo 10, pag. 324, Tomo 11, pag. 290.

tración y aun dirigirla en el momento en que los encargados de ella se separan de sus deberes. (1)

La legislación no debe, pues, como ha dicho el ilustrado jurisconsulto doctor Cipriano Soria, desconocer el rol que tiene la prensa en las democracias: ella sirve principalmente para controlar las autoridades políticas y desalojar, así, el despotismo que aniquila la libertad por más que también sea el instrumento que hiere, que anarquiza y compromete la tranquilidad pública é individual.

Como se desprende, la dificultad está en poder garantirla en sus manifestaciones, pero sin dejar que pueda ser delictuosa.

Buscando ese justo medio, se han presentado en el campo de la doctrina teorías diversas y es que se ha aceptado como esencial que en las imputaciones hechas á los funcionarios en el desempeño de sus funciones debe admitirse su prueba.

La libertad de la prensa no estaría, á pesar de este derecho, garantida, si no se consagrara que únicamente es susceptible de ser castigada como cómplice en los delitos contra el orden público y en los delitos comunes realizados *por persona ó personas distintas* cuando se ha querido, no por una sino por dos ó más publicaciones, provocar *directa y especialmente un delito determinado*.

No sucediendo tal cosa, sólo será su provocación reprimida como delito especial ó abuso de imprenta.

La prensa tiene, pues, el privilegio de juzgar con actitud independiente y resuelta á los funcionarios públicos, y á los que aspiren á serlo, del mismo modo que puede examinar toda medida inconveniente ó indicar los medios aprovechables de adelantamiento material.

Su campo de acción es la vida pública y tocante á

(1) Vélez Sarsfield -Convención de Buenos Aires año 1860, sesión de 1^o de mayo.



ella puede aplaudir ó censurar los procederes de la autoridad siempre que no se escriba con malicia, sin citar un hecho verdaderamente abusivo, y con el solo propósito de menospreciar ó ultrajar.

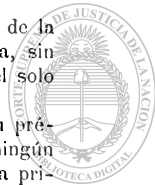
Tratándose de idénticos cargos á particulares, su prédica pierde ese carácter, porque no habiendo ningún interés social en que se examine y publique la vida privada, ella está defendida por la legislación penal común.

En materia de imprenta las garantías que se acuerdan son siempre tendientes á producir un bien mayor que el daño que causa el exceso en la emisión del pensamiento, pero no se extienden al amparo de la prédica insana é inútil como es la de desvelar la vida del simple ciudadano.

Artículo 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.

Las deficiencias ú omisiones de la ley fundamental en cuanto á los derechos correspondientes á los individuos y á la sociedad, no reconocidos y declarados terminantemente, se han corregido por esta regla enunciativa que la complementa.

No siendo las constituciones mas que un esqueleto de ideas y principios generales que constituyen el programa, el credo, la doctrina ó el dogma de un sistema de gobierno, serían por sí solas insuficientes para consagrar y garantizar todas las libertades de derecho natural, si reglas semejantes no vinieran á vestir las desnudeces de su armazón, y á escusarlas de entrar á detallar todas las conquistas morales y jurídicas que no escapan á la conciencia universal.



Sin embargo, esta disposición dentro de nuestra ley constitucional, no es en parte mas que una repetición de lo establecido en el último inciso del artículo 19 que dice así: «Ningún habitante de la Nación será obligado á hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.»

El convencional Estévez Sagui, consignando esa homogeneidad pidió en 1860 que ella no fuera incluida entre las enmiendas á la Constitución del 53, pero aunque él pensaba que no tenía objeto ni como garantía de los derechos sociales no enumerados, porque opinaba que legislado y garantido el derecho individual, *lo estaban aquellos por estar la sociedad compuesta de individuos*, ella se aceptó con el carácter de un reconocimiento superior *de todos los derechos naturales de los hombres y de los pueblos*, declaración que, en concepto de Vélez Sarsfield, no alcanzaba á suplir el contenido del artículo 19 antes mencionado.

Pueblos é individuos han sido en esta forma garantidos contra las abrogaciones del poder, el que no puede negar ni reducir el derecho, aunque no haya sido convertido por las leyes en precepto positivo.

Artículo 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 empleos en la provincia que accidentalmente se encuentre.

Fundada nuestra organización institucional sobre los principios del sistema federal, ilógico hubiera sido no garantizar la separación de los poderes y división de las



soberanías en que se distribuyen las funciones de la administración civil y política de la nación y de las provincias.

El equilibrio que la constitución argentina ha establecido por la combinación de las fuerzas de gobierno por ella creadas desaparecería, si el gobierno federal pudiera tener influencia dirigente en el gobierno de los estados.

Siguiendo como más conveniente ese plan de obligar al gobierno federal á mantenerse dentro de ciertos límites, y para que él no pretendiese en ningún momento imponer en las provincias otra política que no fuera la de la voluntad de cada localidad, se previnieron sus invasiones, prohibiendo á sus agentes el acumular funciones nacionales y provinciales.

Los convencionales de 1853 no habían hecho figurar esta disposición en la constitución que ellos dictaran; pero los de 1860, que reincorporaron á Buenos Aires á la unión argentina, vieron la necesidad que había de añadirla, pues se encontraron con que los Jueces de la Suprema Corte federal del gobierno de la Confederación, como no tenían en aquella época que hacer, aceptaban el nombramiento de Jueces del Tribunal Superior de la Provincia de Entre Rios donde, como hemos dicho, aquel se había radicado, tomando como asiento la ciudad del Paraná.

Era esto, por supuesto, un peligro notorio, pues debiendo por la naturaleza de sus funciones la Suprema Corte federal decidir las cuestiones que ocurren entre las Provincias y la Nación y entre unas y otras Provincias, podía suceder que la de Entre Rios entonces, ó cualesquiera de las demás que se colocara en idénticas condiciones, fuera parte ante un tribunal que estaría á su vez bajo su dependencia.

Temiendo esos conflictos y, más que todo, desconfiando de que el Gobierno federal intentara influir directa ó in-

directamente sobre Buenos Aires que había mantenido una lucha larga y tenaz en contra de ese gobierno, los representantes de ese estado se esforzaron en cerrar toda vía accesible para una opresión y la incompatibilidad que aconsejaban para el poder judicial la extendieron al orden civil y militar, para que los Jefes de Circunscripciones Militares ú otros empleados del Gobierno federal no pudieran aspirar á ocupar en las provincias aquellos altos puestos públicos en los que se exige como condición personal de elegibilidad la residencia anterior en la provincia en que se otorga el nombramiento, delegación ó mandato.

Por mucho que fueran estos los motivos de la enmienda propuesta, los directores del localismo *porteño* salvaron la autonomía de las provincias, incluyendo un precepto que cabe dentro de los buenos principios y es parte de la estructura de nuestro regimen político.

Si las armas de la nación y la influencia moral que sus autoridades ejercen en las provincias pudieran hacerse valer para asegurar puestos públicos, todos los interventores agentes y delegados del gobierno federal llegarían fácilmente á los empleos por medios poco escrupulosos (1) y las provincias como centros de iniciativa propia y órganos de libertad se debilitarían con la postulación y la intriga.

Artículo 35 — Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, á saber: Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del gobierno y territorio, empleándose las palabras «Nación Argentina» en la formación y sanción de las leyes.

Un soplo de tempestad obscurecía todavía la sinceridad

(1) Montes de Oca. Lecciones de Derecho Constitucional.



dad del sentimiento que la demagogia manifestara al discutir el nombre de la patria que ella había querido destrozar.

Vencida por la fuerza y sin haber recobrado aun su serenidad, tocábale sellar la fraternidad nacional y lo hizo, pidiendo que el nombre de Confederación Argentina que se daba á la República, fuera sustituido por el nombre de Provincias Unidas del Río de la Plata, bajo cuya denominación nuestro país se había distinguido primitivamente.

Vélez Sarsfield, patentizando su intención inequívoca de trazar un período de gobiernos absolutos que le permitiera cubrir con un mismo anatema á los autores del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, y de la Constitución de 1853 con el tirano Rosas, pidió esa reforma, acusando á este de haber sido el único que había osado variar el nombre que correspondía á la Nación y aquellos de haber aceptado esa alteración.

«Su nombre legítimo, su nombre de honor, decía, es el de Provincias Unidas del Río de la Plata: este nombre se lo dió la primera Asamblea Nacional de 1812, bajo de él se hizo la famosa declaración de la Independencia de 1816; y como Provincias Unidas del Río de la Plata fué reconocida la Independencia de la República por las potencias de Europa y América. Sus armas llevaban orladas con el nombre de Provincias Unidas del Río de la Plata á quien pertenecían. Con este nombre la bandera de la patria tremoló durante toda la guerra de la independencia, desde Buenos Aires hasta el Ecuador. ¿Cómo renegaríamos de un antecedente tan legal, tan glorioso, cómo renegaríamos de los mejores días de nuestra historia?»

«Equivocaríamos las ideas del mundo sobre nuestra situación política llamándonos Confederación Argentina. Los pueblos unidos bajo este nombre que conoce el mundo, no forman una sola nación sino que se ligan entre sí para objetos especiales.»



«Tomemos, pues, nuestro nombre propio, Provincias Unidas del Río de la Plata, en el momento solemne en que efectivamente se van á unir y formar una sola nación.»

El encono partidista, que irresistiblemente impulsaba á los miembros de la Convención de Buenos Aires de 1860 á vindicarse ante el juicio de la posteridad, condujo á Vélez Sarsfield á execrar un hecho que se había repetido en diferentes épocas y del que hasta se podía acusar como partícipes á los mismos pueblos argentinos.

No era Rosas y solo Rosas el que había sustituido el nombre de Provincias Unidas del Río de la Plata y que aun antes de 1812 *aparecía oficialmente inscripto en el Estatuto Provisional de 1811.*

Provincias Unidas del Río de la Plata *en Sud América* se habían llamado también en 1817 y 1819 para evitar rencillas y celos localistas que se despertaran contra las provincias vecinas con el gran estuario. (1).

República Argentina se le había denominado al publicarse precisamente la Constitución de 1826 que Vélez Sarsfield contribuyera á formar, para luego pasar á ser reconocida con el dictado de Confederación bajo la tiranía de Rosas y el gobierno de Urquiza.

¡El verbo de la elocuencia tuvo sin embargo aquel día su hora! Mármol y Sarmiento apoyaron también la indicación de Vélez Sarsfield y convirtieron el recinto de la Convención en un torneo de oratoria suntuosa.

Mármol, recordando que Rosas hacia datar la época de la Confederación Argentina del tratado de 4 de enero de 1831, por el cual debía haberse arreglado la administración general del país, si él no hubiera impedido que sus estipulaciones se cumplieran, haciendo una apología del nombre propiciado y, refiriéndose al hecho de que él había servido en 1816 para consagrar nues-

(1) Véase trabajos Legislativos de las Primeras Asambleas Argentinas. Tomo 2.º Sesión del 15 de enero de 1825.



tra independencia, lanzó con el desdén del gladiador convencido de su triunfo esta especie de reto:

«Exijase entre la verdad gloriosa de 1816, y la mentira sangrienta de 1831».

Sarmiento fué sin embargo quien mas solemnizó aquel debate, como gran artista que era de la palabra.

Pidió ese nombre como bandera de conciliación y como absolución histórica del General Urquiza para que pudiera retirarse tranquilo de la vida pública.

«Hemos principiado este debate tan difícil, dijo, en los términos más acres y con el corazón cargado de hiel, pero el debate con la razón, con la verdad, produce siempre los mismos resultados que ha producido aquí. Todas las pasiones hostiles han desaparecido y hoy estamos en fin, unidos con los mismos sentimientos. Todos hemos concluido por hacernos justicia.»

«Que se levanten pues (exclamó dirigiendo la vista hacia los bancos de la oposición) y que exclamen con nosotros: Queremos unirnos, queremos volver á ser las Provincias Unidas del Rio de la Plata.»

Sus palabras produjeron un efecto mágico. Nadie resistió al conjuro. «La Convención se pone de pié en masa; las tribunas de la barra, sofocadas por un inmenso concurso, se conmueven, el Presidente y Secretario se levantan de sus asientos, y todos los concurrentes, y los Convencionales dándose las manos, prorrumpen en gritos de ¡Vivan las Provincias Unidas del Rio de la Plata! ¡Viva la Convención de Buenos Aires! ¡Viva Sarmiento! (1).

La reforma fué sancionada por aclamación, pero la Convención Nacional acordó el artículo en la forma en que se encuentra, conciliando todas las opiniones y sintetizando ante el mundo oficial, el verdadero carácter de nuestra constitución política.

(1). Véase Diario de Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires, año 1860.

APÉNDICE



DISCURSO

PRONUNCIADO ANTE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR EL

DR. FEDERICO B. VALDÉS

EN EL

MEETING DEL 27 DE OCTUBRE DE 1901

AL HACERSE ENTREGA DEL PEDIDO DE INTERVENCIÓN ELEVADO

POR LA «UNIÓN PROVINCIAL» DE SANTA FE



EXCMO. SEÑOR PRESIDENTE:



Cumplo el honroso encargo de depositar esta solitud en manos de V. E. Al recibirla de las mías, no preguntéis quién la entrega, que es condición de las democracias exaltar hasta esta altura al más modesto hijo del pueblo. Preguntad quién la manda y contestaré que millares de ciudadanos, apoyados en la fuerza de su derecho y haciendo honor á las solemnes promesas de vuestro gobierno.

Y por si mi palabra no supiese traducir la majestad de este movimiento, allí tenéis esa grandiosa delegación, trayendo en sus labios el eco vibrante de un pueblo que pide justicia.

Santa Fé, la primera en las labores de la paz, realiza este acto cívico, sin precedente en nuestra vida política, demostrando que no estima en más sus riquezas que sus libertades, y que con la facilidad que empuña el arado para arrancarle á la tierra sus frutos, sabe alistarse en defensa de sus instituciones cuando mandatarios infieles las profanan y escarnecen.

Traemos aquí nuestro litigio, porque aquí están los tribunales que deben resolverlo.

Hemos levantado la voz, porque la ofensa es tan grave, que hiere á la nación entera.

Buscamos á Buenos Aires, porque Buenos Aires es el hogar común, el paladión de nuestras libertades; y porque queremos que nuestras aspiraciones vibren al unísono de las aspiraciones de este pueblo grande y noble, corazón y cerebro del país, donde por la fuerza de su inmenso prestigio, se reflejan todos los aconteci-



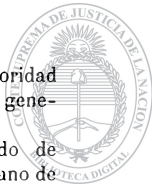
mientos de la vida nacional, de donde parten y á donde se dirigen todas las iniciativas de la actividad y de la inteligencia que vienen á converger aquí, como si fuese el verbo y el pensamiento argentino.

Voces impacientes ó interesadas, han murmurado de nuestra actitud: escuchad, señor. Un partido poderoso rehuye el terreno de la violencia á que lo provocan los actos inauditos de un gobierno arbitrario; levanta los cadáveres de sus correligionarios y en actitud sublime, casi absurda en la tradición de aquel pueblo heroico, se arma del símbolo de la ley y marcha en procesión cívica, en demanda de garantías constitucionales. ¿Qué detiene el brazo de esos ciudadanos y los desvía de la lucha sangrienta? Un anhelo generoso, que se confunde con un interés supremo.

El anhelo de la paz, á cuya sombra los pueblos industriosos realizan sus más hermosas conquistas; la paz, que fecunda el trabajo y recoge sus frutos de salud y de concordia; la paz, que como sangrienta ironía empieza á ser la divisa de los pueblos contra los gobiernos, el dogma que aclaman las muchedumbres frente á la bandera de la rebelión, izada en lo más alto de los capitolios, como emblema siniestro de guerra civil.

Allá, en ese pedazo de suelo privilegiado, donde prendió el árbol más robusto de nuestras instituciones, se levanta un régimen, al que la historia no ha dado todavía un nombre, ni la ciencia política su propia nomenclatura.

Diríase que es una mezcla informe de despotismo y caudillaje, engendro de tiranía insolente y de desbordante sensualismo. Yo he salido del silencio de mi hogar, al ruido de los torpes atropellos, sin las heridas que abre en el alma la lucha encarnizada de las pasiones y he sentido abrasada la frente por ardiente llamada, que no sé si provenía como ráfaga de la nube de fuego que anuncia los despotismos, ó como emanación



escapada de los antros impuros, donde la autoridad merma su prestigio y no se dá ejemplo á las generaciones.

Después, ni un anhelo plausible. Despojado de pasiones nobles, destila odios implacables. Huérfano de opinión, descende á los bajos fondos sociales, y allí recluta sus elementos para lanzarlos contra la sociedad, como lava hirviendo de sus enconadas pasiones. Enemigo de la luz, de cuanto importa levantar el pensamiento, dignificar el principio de autoridad, se entrega á la tarea infecunda de demoler las instituciones, aflojar los resortes de la sociedad, encender el odio funesto de clases y presentarnos en plena civilización retrogradando á los tiempos más oscuros del caudillaje y de la barbarie!

Jamás el espíritu público se sintió más hondamente agitado. La voz de los caudillos sería impotente para serenarlo.

No es la disputa ardorosa de los partidos, que buscan el predominio de las luchas turbulentas, pero fecundas, de la democracia. Los nepotismos, nunca fueron partidos: núcleos de postulantes, reunidos por vínculos indestructibles de la naturaleza, bajo la autoridad del Patriarca y sostenidos por el espíritu de conservación, no menos imperioso.

Ensayamos el último recurso legal, que en la economía de nuestras instituciones, queda á los pueblos oprimidos. Luego, no vamos contra la autonomía de la provincia, que no se concibe sin la base del imperio de las instituciones y del respeto por los derechos fundamentales del ciudadano.

La autonomía es un anhelo ferviente en los pueblos, una exigencia y un deber dentro del sistema que hemos adoptado; pero, la absorción de los poderes, de los partidos, de cuanto constituye la vida institucional y política de un Estado, en manos de un gobernante despóta, importa, á la par que la más irritante negación



del principio federal, un delito que la Constitución no ha permitido que los códigos reglamentarios pudieran desvirtuarlo en su sanción y concepto; y ella misma se encarga de estigmatizarlo, con el horror que inspiran las tiranías y la decisión con que ha querido proscribir para siempre esa planta maldita, del suelo argentino.

No traemos nombres al frente de nuestro programa, rezago, ése, de las pasadas contiendas, fruto funesto de una perversa escuela, que ha obstado para que después de medio siglo de vida institucional, no podamos salir de estas tentativas al régimen honrado de la Constitución.

Propendemos á un gobierno que restablezca el imperio de la moral y de los principios, profundamente subvertidos. Propendemos á un gobierno de libertad y de orden, que se inspire en el bien público y en los verdaderos intereses de la provincia; que infunda estímulos al trabajo y confianza al capital, para que, bajo su égida protectora, se desenvuelvan tranquila y sólidamente esos poderosos factores de nuestro engrandecimiento. Propendemos á un gobierno que saque los intereses del estado del círculo estrecho en que hoy se resuelven con un criterio personal ó de familia, y los entregue al examen de la opinión libre y desapasionada; gobernantes respetuosos de los derechos y de las opiniones, que cumplan las leyes, levanten el prestigio de la autoridad y eduquen, en fin, á las generaciones, dándoles ejemplo de austeridad y de virtud cívica, tomando la cosa pública, no como patrimonio de familia, sino como depósito sagrado, no para afirmar dinastías, sino para trabajar por el bien de sus conciudadanos y por la gloria de su nombre!

Señores: formulamos estas declaraciones á la faz de la nación que nos escucha, ante su primer magistrado y teniendo como testigo al gran ciudadano de la República, á quien los sufrimientos de su pueblo lo encuen-



tran de pie, en medio de las generaciones, como peñón inmovible al trabajo de las olas y á las tempestades de la vida.

Ciudadanos de una república, no pedimos, demandamos justicia,

Arriba de los tribunales de la ley, está, señor, el tribunal de la historia, que juzgará irrevocablemente nuestra demanda y discernirá las responsabilidades de esta cruzada, cuando vos y nosotros hayamos dejado de ser actores en este proceso sin término de la civilización argentina.

He dicho.



ERRATAS



PÁGINA	LÍNEA	DICE	LÉASE
3	18	fratricidas	fratricidas
14	27	Bautista	Bautista
20	12	manrienen	mantiene
29	10	Constituciones	Constituciones
50	13	sus	su
45	13	aqué	aquel
47	9	Capitanes, Generales	Capitanes Generales
54	25	daba	hacia
61	12	excitar	excitar
72	29	elevantán	elevantan
88	28	10	11
89	6	10	11
94	27	del	de
95	5	del	de
98	16	del	de
102	25	exótico	indígena
110	26	la	las
113	13	aqué	aquel
117	10	malvaratado	malbaratado
120	5	esterilidad	esterilidad
130	12	homogenidad	homogeneidad
136	29	proporcionarla	proporcionarla
149	4	instituciones	instituciones
153	4	orden	orden
158	29	haya	halla
162	7	enjendro	engendro
165	29	administración	administración
169	23	gobierno	gobierno
173	23	sucitarse	suscitarse
176	7	exige	exige
«	13	darles	negarles
191	15	ocasiona	ocasiona
194	20	azarosos	azarosos
195	25-26	ineficiencia	insuficiencia
229	2	diversas	diversos
232	5	exclavitud	esclavitud
265	31	con	de
274	28	• ageno	ajeno
279	11	enrrobada	enrodaba
289	28	su	—
338	34	hundiendose	fundiéndose



INDICE



	Página
Prólogo.	I
Advertencia.	1
Preámbulo de la Constitución Argentina..	3
Declaraciones, derechos y garantías..	23
Artículo 1.º.	28
Art. 2.º.	64
Art. 3.º.	72
Art. 4.º.	100
Art. 5.º.	126
Art. 6.º.	146
Interventores – sus atribuciones..	169
Artículo 7.º.	172
Art. 8.º.	178
Art. 9.º.	185
Art. 10.	199
Art. 11.	202
Art. 12.	202
Art. 13.	204
Art. 14.	208
Art. 15.	229
Art. 16.	232
Art. 17.	245
Art. 18.	263
Art. 19.	280
Art. 20.	282
Art. 21.	298
Art. 22.	302
Art. 23.	306
Art. 24.	319
Art. 25.	336
Art. 26.	339
Art. 27.	346
Art. 28.	349
Art. 29.	349
Art. 30.	353
Art. 31.	357
Art. 32.	360
Art. 33.	366
Art. 34.	367
Art. 35.	309
Apéndice	373



COMENTARIO Á LA CONSTITUCIÓN



DE LA

NACIÓN ARGENTINA

POR EL

D^N PERFECTO ARAYA

T O M O II



BUENOS AIRES

Librería "La Facultad" de Juan Roldán - Florida 418

1911



TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE LOS PODERES



Su influencia en el Gobierno Administrativo y Político

El ideal de toda sociedad culta está en nivelar sus instituciones dentro de un régimen político que personifique el derecho, que es el único conservador de la libertad; pero, como no hay sistema que no dé cabida al despotismo, se lo precave, dividiendo y equilibrando el poder que se discierne, como derecho de mando, para que por esa división haya entre los diversos centros de autoridad que se forman, un freno de recíproca moderación.

Poniendo término á las delirantes exaltaciones del poder, que se ostentara como privilegio personal ó de clase, la democracia republicana ha reemplazado así el absolutismo del pasado, con el ejercicio de una autoridad *limitada y revocable*, que hace á la sociedad soberana y al gobierno simple órgano de esa soberanía.

La teoría de la división de los poderes determina un grado de civilización y progreso político, aun con las restricciones con que ha sido acogida en las *monarquías constitucionales*, porque, por elevada que sea la categoría en que en ellas se coloque el poder del monarca, hábiles resortes debilitan su poder, consiguiendo que «el rey reine, pero no gobierne».

Su poder, aparentemente grandioso, como su falta absoluta de responsabilidad, palidece ante el cortejo ministerial con que se le rodea y sin cuyo acompaña-



miento, « Ningún mandato del Rey puede llevarse á efecto ».

La teoría de la división de los poderes, que Aristóteles concibiera y que Montesquieu resucitara y propagara como propia, es la que ha dado forma, en el gobierno, á los poderes con atribuciones limitadas, propendiendo á que los diputados sean intérpretes de la voluntad popular, el jefe del ejecutivo fiel encargado del cumplimiento de las leyes, y los jueces decidores imparciales del derecho.

Montesquieu, indicando los peligros de la omnipotencia por la acumulación de facultades y confusión de poderes, decía: que cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallaban reunidos, no había libertad, porque podía temerse que se *dictaran leyes tiránicas para ejecutarlas* tiranicamente; que tampoco la había si el poder judicial no estaba separado del legislativo y ejecutivo; porque, si estuviera unido con el *legislativo*, sería arbitraria la potestad sobre la vida y la libertad de los ciudadanos, puesto que sería *legislador* el juez; y, si lo estuviera con el *ejecutivo*, tendría todas las facultades de un opresor.

«Se perdería todo —auguraba— si un mismo sujeto ó cuerpo de magnates, nobles ó pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y contiendas de los particulares».

Habiendo sido admitida en nuestro régimen político esta división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, se desprende que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente ó común haría desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos y destruiría las bases de nuestra forma de gobierno. (1)

Tal separación no es, sin embargo, absoluta, como no

(1) Fallos de la S. C. de Justicia Nacional, T. 1, pág. 32.

lo es en país alguno; y á eso se debe el que la Constitución Argentina, apesar de haber deslindado por reglas generales la órbita que á cada poder le corresponde, consienta por un calculado sistema de conciliación y á fin de que ellos no se vean condenados al aislamiento, que el poder legislativo desempeñe, en ocasiones determinadas, funciones ejecutivas y judiciales, como igualmente concede al poder ejecutivo rol judicial y legislativo y al judicial carácter ejecutivo y legislativo.

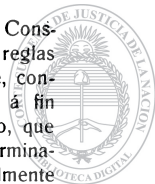
En el concierto armónico de la *variedad y unidad* de los poderes, la Constitución refunde nuestro sistema, oponiéndose, por supuesto, á que los que por ella han sido establecidos, puedan bajo pretexto alguno, válidamente ensanchar la esfera limitada que ella les traza. (1)

La práctica de esas facultades conexas ni perjudica ni desvirtúa el régimen de gobierno, pues, como Mounier ha dicho, «para que los poderes se mantengan realmente divididos es preciso que no estén enteramente separados».

En el sistema combinado por la constitución nacional, el poder legislativo participa del gobierno ejecutivo, cuando interviene contribuyendo á su acción, sea con *una ó ambas* cámaras.

Revístese de ese carácter por *medio del Senado*, cuando, en virtud de las facultades que á este cuerpo se le han conferido, propone ternas en la designación de obispos para las iglesias catedrales; cuando presta ó niega su acuerdo á los nombramientos de los magistrados de la Suprema Corte y de los demás tribunales inferiores, Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios; cuando otorga su conformidad en la provisión y concesión de empleos ó grados de oficiales superiores del Ejército y Armada, y cuando consiente en la declaración de estado de sitio en uno ó varios puntos de la Nación en caso de *ataque exterior*.

Mediante *ambas cámaras*, concurre á la acción eje-



cutiva, cuando permite intervenir en las provincias ó declarar el estado de sitio por *conmoción interior*; cuando determina el presupuesto anual de los gastos de administración y aprueba ó desecha las cuentas justificativas de su empleo; cuando autoriza ó rechaza la celebración de tratados con otros países y concordatos con la silla apostólica; y cuando decreta la guerra ó hace la paz.



Como poder munido de *facultades judiciales*, el Congreso acusa y juzga al Presidente y Vice-Presidente de la República, á los Ministros, miembros de la Suprema Corte y demás jueces de los tribunales inferiores de la Nación, por mal desempeño ó por delito cometido en el ejercicio de sus funciones ó por crímenes comunes.

Dicta, en fin, leyes generales de amnistía que eximen de responsabilidad penal á autores y cómplices de delitos políticos, y; aun comunes, si son ocasionados por ellos.

El Ejecutivo á su vez ejerce funciones *legislativas y judiciales* enviando á las cámaras mensajes y proyectos; participando de sus deliberaciones por intermedio de sus Ministros; promulgando ó vetando las leyes sancionadas; poniendo el *cumplase* á las sentencias de los tribunales militares y conmutando ó indultando las penas que imponen los tribunales de la Nación.

El poder judicial; siendo en apariencia el poder más restringido, se desenvuelve en una esfera más amplia; pues como intérprete final de la Constitución, puede invalidar todo decreto ó ley dictada por el Congreso y toda resolución del ejecutivo, siempre que esas leyes, decretos ó resoluciones violenten sus preceptos.

Sin embargo, si bien él está encargado de velar porque la Constitución sea la ley suprema del país, debe resolver bajo el criterio exclusivo y superior de ella y según las leyes, sin que le sea dable juzgar de su justicia y de su mérito intrínseco en abstracto, porque saldría de sus atribuciones, sobreponiéndose á los demás poderes. (1)

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 10, pág. 427.

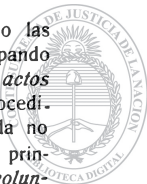
Si bien esta división del poder ha simplificado las tareas del gobierno administrativo y político, agrupando alrededor de cada una de sus ramas *series de actos* que se distinguen por analogías de naturaleza y procedimiento, hay que confesar que la teoría que la funda no ha tenido influencia positiva para hacer respetar el principio de que toda autoridad ejercida *emana de la voluntad del pueblo*; de que todo empleo público debe volver *periódicamente* á sus manos; y el de que todo funcionario es *responsable ante él* de la fidelidad de su oficio.

Debiendo tener esta eficacia, ella ha fallado, por haber sido aceptada en algunas constituciones en forma restringida, ó por no haberse opuesto en otras, como en las republicanas, impedimento á la reelección indefinida de los ciudadanos en los diferentes cargos electivos del gobierno.

Bajo este disimulado monopolio político, la *amovilidad democrática*, considerada como garantía de desinterés é independencia, de libertad y orden, no aparece como fuerza moderadora del despotismo, transformando y popularizando las instituciones políticas.

El poder legislativo, destinado á ser fragua en la que se modelaran las leyes con el espíritu y amor reflexivo de la comunidad nacional, se presenta con los contornos de núcleo oligarca, sumiso á la voluntad del Ejecutivo que, si no abierta, subrepticamente puede contribuir á la reelección siempre anhelada, dando él, á su vez, el triste y antipatriótico espectáculo de perseguir otros cargos cuando se acerca la hora de su cesantía.

La teoría de la división de los poderes no concluirá con los privilegios y detentamientos del gobierno, mientras en las constituciones no se incluya, como precepto inviolable, el que los legisladores no serán *reelegibles sino por un periodo*, debiendo mediar entre toda otra *elección y reelección subsiguiente*, un intervalo, breve si se quiere, durante el cual aquellos no podrían ocupar puesto alguno en ningún orden, *nacional ó provincial*.



Igual inhabilidad debiera pesar sobre todo poder político ejecutivo desde la *inmediata cesantía* de su mandato.

Organizado el Poder Legislativo y Ejecutivo con sujeción á esta teoría intermedia de inamovilidad y amovilidad, los hombres aptos podrían ser usados por largo término sin peligro de agravio á la soberanía nacional, y los incapaces serían arrancados de ese escenario que es cómodo para los que aspiran á hacer vida holgada y ociosa.

Con ese ligero intervalo, que podría reducirse á uno ó dos años, la temida omnipotencia de los poderes estaría de antemano vencida; y el gobierno democrático, apoyado por la división de aquellos, sería, no una aspiración, sino un hecho cierto; porque no habiendo oportunidad para peticiones apremiantes y compromisos impositivos, habría, con esa relativa amovilidad, lo que hoy solo bastardeado existe, aquellos dos poderes necesarios al cuerpo político de que hablaba Mirabeau, el de querer y el de hacer ó sea el Legislativo y el Ejecutivo.

De la independencia y moralidad de ambos surgiría el tercero, y de quien el insigne orador no hacía referencia, el Poder Judicial.

Los idólatras de los hombres indispensables, temblarían á la idea de que, aunque sea momentáneamente, falte en la tribuna parlamentaria el consejo y brillo de la palabra de sus predestinados, como extrañarán también la ausencia de la experimentada sabiduría de esos ex-jefes de estados, arrojados á la arena popular, para que, pasando nueva y rápidamente por el crisol de la opinión pública, luchén otra vez desde abajo; pero de esa depuración es donde brotarán los prestigios legítimos, porque, si hubieren defraudado las esperanzas fundadas en su carácter, probidad ó talento, sentirán inmediatamente el vacío de la reprobación.

La inteligencia y el patriotismo en cambio—como diría Narcille—batirán sus alas y volverán á planarlas en



las alturas; porque no hay nada más espontáneo y sincero, aunque padezca sus errores, que la conciencia pública.

Todo esto, en el supuesto de que la marcha y destino de los pueblos dependiera de la voluntad de esos espíritus geniales que se encuentran como raras joyas en la secuela de los siglos; y de que ellos fueran creadores de épocas y acontecimientos y no productos circunstanciales de los mismos.

Pero, aun acogiendo esa hipótesis como indudable, sólo así tendríamos con el auxilio de la teoría de la división de los poderes, la Nación gobernando al gobierno, que es el *régimen de libertad* y no el gobierno gobernando á la Nación, que es el *régimen de autoridad*

Sin esas intermitencias en el ejercicio de los cargos públicos, especialmente en el ejecutivo y legislativo, la teoría de la división de los poderes sugerida como escollo del despotismo, será por siglos de los siglos quimera é ilusión.

Artículo 36. Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias y de la Capital será investido del Poder Legislativo de la Nación.

Las terribles dictaduras que encarna la unión indisoluble del poder legislativo, se han desterrado con éxito en todos los países, con la división de su autoridad en dos cámaras, que en el complicado, pero maravilloso sistema federal, reflejan el interés y la voluntad de los estados como entidades autónomas y el interés y la voluntad de la Nación como cuerpo homogéneo.

Nuestros antepasados, siguiendo el sistema que dominara en la Francia revolucionaria de 1789, acogieron, en un principio para la organización del poder legislativo, el sistema unicameral, que fué luego desechado por la cons-



titución que nos diéramos en 1819 y la cual creó el sistema de la doble cámara con el anhelo de mejor proveer á la felicidad pública.

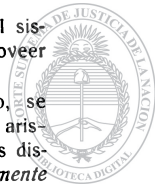
Al dividir en dos cámaras el poder legislativo, se procuró por esa constitución, «constituir un Senado aristocrático en cuanto á la suma de talentos y méritos distinguidos de los que debían componerlo; y *esencialmente conservador*, en cuanto á las *tradiciones* de la Revolución que ese cuerpo debía representar perpetuamente, así como en cuanto á los grandes *intereses sociales* que de ella habían nacido y que debían ensancharse á costa del *progreso* que ella misma simbolizaba. — Todo esto sin perjuicio de que el Senado tuviera (en parte) un origen popular». (1)

Esta representación que se estableciera para favorecer á las clases dirigentes é instituciones de índole tradicionalista y conservadora, constituía el Senado con representantes pertenecientes á la clase civil, militar y eclesiástica, haciendo figurar en su composición un Senador por cada Universidad, un Obispo y tres eclesiásticos y jefes de alta graduación militar, reservando también en dicho cuerpo, un sitio para el Director del Estado á la terminación de su período gubernativo.

A pesar de aparecer extraña esta organización en una constitución que debía regir para un país democrático, no era ella producto del triunfo de sentimientos mezquinos, sino la resultante de un deseo de acercarnos á la perfección política, apropiando para el sistema de gobierno representativo y unitario que se escogía, las ventajas de los sistemas de gobierno, monárquico, aristocrático y democrático que se refundían en un plan preconcebido.

Hay en el país—decían—algunas clases cuyas condecoraciones, inmunidades y fueros están los pueblos habituados á reconocer y respetar y en lo que no ha tratado el Congreso de hacer innovaciones. — Si no quere-

(1) Comentario del distinguido jurisconsulto é historiador Dr. A. Saldías. Ensayo sobre la Historia de la Const. Argentina, pág. 89.



mos trabajar una constitución efímera, si no hemos de incurrir en la temeridad de algunos legisladores que, pensando gobernar á los hombres por sistemas especulativos, trataron de allanarlo ó igualarlo todo, sin dar lugar á las jerarquías que forma el curso ordinario de las cosas ó que ya cuentan con la posesión y el hábito, es preciso interesar en el sostén de la Constitución, á las clases y á los ciudadanos que han sido hasta aquí ó que serán de grande influjo y respetabilidad en el país.— Tal fué uno de los principales motivos del establecimiento del Senado, de ese cuerpo eminente cuyas puertas se abrían á las *clases y ciudadanos distinguidos*, pero dejando, para que este instrumento de autoridad no se convirtiera en un instrumento de opresión, un contrapeso en la Cámara de Diputados, á la que se le daba un carácter de sencilla democracia, componiéndola exclusivamente de miembros de la clase común (1).

Esa devoción hacia el sistema bicamarista, se tonificó con la constitución de 1826, la que, no obstante haber sido cimentada, como la anterior, en la *unidad de régimen político*, dividió el poder legislativo, empapándose en las ideas é instituciones federativas de los Estados Unidos.

Con esa constitución que atribuía al Senado la representación política de las provincias, confiando el nombramiento de sus miembros á juntas elegidas á ese fin, desaparecieron los caracteres y elementos aristocráticos introducidos en la constitución de 1819, como peligrosos á las libertades públicas é incompatibles con los principios fundamentales de la igualdad.

Bajo esa faz, dicho cuerpo persistía entre el poder armado y el poder popular como cuerpo mediador destinado á calmar sus mútuas pretensiones y evitar sus encuentros, como también para moderar los sentimientos excesivos de localidad, de que pudieran estar animados los representantes (2).

(1) Véase Congreso Nacional, año 1818, sesión del 29 y 31 de Agosto

(2) Véase Congreso Nacional, Año 1826, T. 12, N.º. 207, 6 p. Gomez.



Definitivamente aceptado el sistema federal para la organización nacional, las constituciones de 1853 y 1860 arraigaron el sistema de la doble cámara, como complemento indispensable á esa forma de gobierno que expone á la Nación y á las Provincias, como entidades que se distinguen y que requieren órganos de representación, en los que se haga escuchar la voz de sus aspiraciones.

Con las modalidades de esa forma de gobierno, las Provincias argentinas están individual y autónómicamente representadas en el Senado.

A esta representación genuina de los Estados se une la representación que pertenece al territorio federalizado de la Capital que, si en principio no tiene derecho para tener senadores, desde que el lugar de residencia de las autoridades de la Nación es un pedazo de tierra común á todos los habitantes de la República, se los concedieron por ser una localidad que era necesaria y podía ser peligrosa para la tranquilidad y unión del país.

La unión del poder legislativo en una sola cámara es una idea científicamente abandonada bajo cualquier sistema de gobierno que él sea, por haber producido su práctica efectos desastrosos.—Basado en esa simple organización, el poder legislativo nunca está libre de los arrastres de los prestigios personales del talento y del carácter, de aquellos que por el valer de esas condiciones, se encumbran dentro de su seno hasta la categoría de jefes de partido.

Con la existencia de una sola cámara hay también la posibilidad inmediata, del avasallamiento de aquel poder por el poder ejecutivo y el de su fácil intimidación por las fuerzas populares, cuando se exhiben revolucionariamente agitadas y poderosas.

La división del poder legislativo la solicita su integridad, su independencia y hasta la naturaleza de sus funciones; pues siendo él órgano de deliberación, la existencia de una doble cámara proporciona al estudio de las



cuestiones que son de su resorte, la oportunidad de un doble examen y un doble juicio que, hechos bajo aspectos diversos y en tiempos distintos, sirven para consultar la opinión pública que durante ese compás de espera, puede exteriorizarse y evitar las fatales consecuencias de una legislación precipitada ó inoportuna.

Con el sistema bicamarista toda dominación y todo descarrilamiento se dificulta, por la mayoría con que hay que contar en ambas cámaras y porque, como la crítica se extiende hasta el proyecto más superficial, no hay intención malsana que no se descubra ni ligereza que no se tache.

La doble cámara ofrece otra ventaja, la de purificar la representación del poder legislativo en una de sus ramas, haciendo la elección de los senadores en forma indirecta.

Sin embargo, esta división del poder legislativo á todas luces ventajosa, se la tilda de contraria al régimen de igualdad, por lo mismo que la elección de sus miembros se hace por métodos distintos; por el fraccionamiento de su labor que se reputa atentatorio al principio de la unidad de soberanía, que se dice no reconocer en el pueblo más que una sola voluntad; y por la identidad de sus funciones que, se la tiene como peligrosa para la paz pública, por los distanciamientos que puede ocasionar en la opinión el tener dos asambleas legislativas en pugna.

Todos estos cargos han sido brillantemente contestados. Empeñarse, se ha dicho, en que la doble cámara va contra el régimen de la igualdad es absurdo, porque no hay nada que se oponga á que la elección de los senadores se haga en último caso, como la de los diputados, en forma directa; y porque, con la institución del Senado, no se busca conservar ó restaurar las ideas de privilegio, de subordinación ó de fuerza en que reposaba la antigua organización social, sino, impedir que la voluntad general deje de ser manifestada, por la ausencia dentro de la órbita de los poderes, de enfrenamientos recíprocos





que constituyan para el pueblo y para ellos, una garantía de respeto común.

El Senado sin duda no es un cuerpo que responda exclusivamente á la conveniencia de que la aristocracia tenga un sitio de honor en el gobierno representativo; es un órgano de ponderación y de defensa, una válvula de explosión que asegura á la libertad, que en sus momentos más críticos sus sublimes acentos serán oídos, aun cuando la violencia quiera acallar su voz; es la experiencia dolorosa de la persecución y del terror, recogiendo como inolvidable enseñanza las lamentaciones del ardiente republicano Buzot, cuando decía: «No es Robespierre quien ha muerto á nuestros amigos, como tampoco es Robespierre quien nos mata; morimos porque en Francia no hay dos cámaras, porque la Convención no tiene quien pueda enfrenar su despotismo».

Menos sólido es aún el argumento que se hace de que no debe haber más que una asamblea legislativa, porque siendo una la Nación y una la soberanía, la representación popular debe concordar con esa singularidad, como manifestación de que no hay más que una sola voluntad directiva y una sola fuente de autoridad.

No admitiéndose al constituirse las cámaras dos distintos orígenes de poder, la voluntad del pueblo de la Nación, sigue siendo única, apesar de que su representación se divida en dos cuerpos.

Las dos asambleas, como lo indica muy bien Laboulaye, no forman dos leyes distintas, ni siquiera dos leyes semejantes, sino una sola ley; y aunque entre uno y otro cuerpo pueda haber desinteligencia en cuanto á la oportunidad y ventajas de cualquier reforma, el conflicto lo resuelve aquel cuerpo que por su mayor uniformidad de juicio, se supone ser quien mejor satisface las aspiraciones de la mayoría del país.

Y siendo una la ley, por mas que la discusión de ella no lo sea ¿no es una la voluntad popular que la engendra, como una es la Nación y una su soberanía?

Además, si bien la ley es la expresión de la voluntad popular, en el sentido de que los legisladores tienen su asentimiento para dictarla, ella ante todo debe ser la expresión de la razón y del derecho natural, limitado por las prescripciones constitucionales que determinan el campo de la acción legislativa.

Sin esa condición podría pensarse tan siquiera en una mediana organización política? Dentro de cualquier mecanismo gubernativo, ella debe pues colocarse, en primer término, libre de sofisterías y de distingos, en aquellas manos que puedan darle esa virtuosa transparencia.

Las ventajas de la doble cámara, no obstante que así se afirme, no se consiguen por una reglamentación que establezca la obligación de someter todo proyecto á dos ó más deliberaciones y en tiempos diversos, porque, aunque de ese modo se quiera colocar un obstáculo á la ligereza y una barrera á la arbitrariedad, la cámara, siendo la misma, deja en pié á los hombres ligados por idénticos intereses é idénticas pasiones.

No es verdad que crear cuerpos diferentes sea, como finalmente se ha propagado, crear un manantial de discordia; pues, las crónicas parlamentarias demuestran por el contrario, que no se han visto producir grandes cuestiones ni rivalidades, y que allí donde se combate con argumentos y se vence con razones, desde que la mayoría se hace, la lucha cesa.

Sobre todo estando corrientemente previstos los conflictos á que puede dar lugar la identidad de atribuciones, la solución de ellos pronto se encuentra en la ley fundamental; de manera que no hay dificultades ni problemas insolubles.

Entre nosotros Mitre, y Vélez Sarsfield han atacado la composición especial del Senado, como inconciliable con los principios del gobierno representativo y de la soberanía popular, alegando que ella producía una representación desigual en el Congreso, provechosa únicamente para los Estados pequeños, por la representación uni-



forme que en aquel alto cuerpo á todos los estados federados se les da. (1)

Vélez Sarsfield y Mitre, al opinar así, olvidaban que el gobierno federal es un sistema de instituciones correlacionadas que se consolidan por una distribución razonable de la soberanía, y bajo la cual, cada una de las entidades federadas vive con una representación propia, una vida particular, no obstante reconocerse partes integrantes de la Nación y estar sometidas á un gobierno central.

Por esa forma de constitución de la Nación hay, de consiguiente, que reconocer un derecho de absoluta igualdad en la representación de cada estado, desde que, á pesar de las diferencias que existen entre las provincias bajo el aspecto del territorio, de la población y de la riqueza, ellas son iguales cuerpos políticos». (2)

Los estados pequeños, sin esa uniformidad de representación en el Senado, serían en breve absorbidos por los estados más poderosos y más poblados con indudable resentimiento en la conservación de los vínculos de de unión.

Artículo 37. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las Provincias y de la Capital, que se consideran á este fin como distritos electorales de un solo Estado, y á simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes ó fracción que no baje de diez y seis 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.

(1) Convención de 1860, sesión del 25 de Abril, pag. 95. — El Redactor, pag. 79.

(2) Alberdi.—Bases de la Const. T. 1.º, pag. 87.



El derecho de sufragio se extiende ó se restringe en cada país según sea el concepto que de él se tenga.

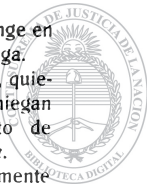
Hay quienes piensan que es un *derecho natural*, quienes lo juzgan un *derecho político* y quienes le niegan uno y otro carácter y lo estrechan al cumplimiento de un *mandato social, de un cargo ó función pública*.

En el terreno de la especulación pura, lógicamente todos los miembros de una comunidad, deben tener sin distinción como derecho natural, la facultad de emitir su voto, desde que el gobierno se instituye para satisfacer fines comunes y colectivos; pero el espíritu de nacionalidad y la idea de patria, que no se concibe sino trazando fronteras territoriales y dividiendo á la humanidad en porciones, no han consentido que el voto *se generalice* y lo han reducido, en el mejor de los casos, á la condición de simple *derecho político*, uniéndolo al derecho de ciudadanía.

Caracterizado el voto como el desempeño de un *mandato ó función pública*, se empequeñece todavía más, porque la *intervención de los ciudadanos* en la elección de sus representantes, está limitada á *las conveniencias de orden social* y, de consiguiente, no son ellos y en conjunto los que eligen, sino un número reducido ó una determinada clase social, porque aquí no es el derecho sino el *interés, bien ó mal entendido*, quien dá la medida de su extensión.

Pero sea que el voto pertenezca á todos los miembros de una comunidad, nacionales ó extranjeros, como facultad de orden natural; sea que pertenezca exclusivamente á los ciudadanos como derecho político, ó á una porción *calificada* de ellos como *delegatarios* de la sociedad, son sus efectos tan trascendentales, sobre la totalidad del cuerpo social, que su emisión ha llegado á estudiarse en una forma aún más curiosa, como el cumplimiento de un deber *inexcusable*, so pena de la pérdida de ciertos derechos ó del sometimiento á alguna otra penalidad.

En la República Argentina el derecho al voto ha



pasado por diferentes fases antes de ser considerado en definitiva como derecho político.

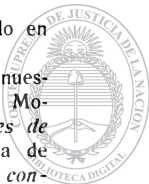
La concurrencia del pueblo en la formación de nuestras primeras asambleas fué *restringida é indirecta*. Monopolizado el derecho de sufragio por los *habitantes de las ciudades*, ellos eran los que—con prescindencia de los de la campaña—elegían á los electores, que en *consorcio con los miembros de los cabildos*, designaban á los que en el Congreso debían representarlos.

Esta limitación del derecho de sufragio se hizo todavía más profunda, desde que se dió á esas *asambleas electorales* un carácter *permanente*, facultándolas para que nombrasen durante el *periodo que correspondiese á cada Asamblea General de Representantes*, á los que debían *suplir* á aquellos que estuviesen *impedidos por cualquier causa accidental* para el desempeño de su mandato.

Para sostener esa atribución, por la que el gobierno se excusaba de no llamar popularmente á nuevas elecciones por las causas indicadas, se dijo: que si la voluntad del pueblo era la *sanción originaria de todo derecho* y era la que animaba ó destruía, ampliaba ó modificaba, suspendía ó *continuaba los derechos que emanaban de su arbitrio*, era fuera de duda que, reunido el pueblo por una convocación legal y habiendo *delegado la plenitud de sus facultades en los electores*, para que estos nombrasen sus representantes á la Asamblea General, quedaban aquellos *desde entonces, autorizados exclusivamente* para todas las elecciones que ocurriesen en iguales circunstancias.

Que el nombramiento de electores era una delegación del pueblo; pero delegación que subsistía por un tiempo determinado, *mientras no desapareciese su primitivo objeto*; y que nombrar los Diputados que debía tener cada Provincia, por todo el tiempo preciso para *formar la Constitución del Estado*, era el destino á que eran llamados los electores (1).

(1) Asamblea General Constituyente, año 1813, sesión del 13 de Noviembre.



Sobre esos informes moldes democráticos, se apoyó el Congreso Constituyente de 1813, que pomposamente se titulara legítimo representante del pueblo argentino, aunque él fuera el fruto de una elección de segundo grado, y aquel, hubiera sido virtualmente excluido de su formación, obligándolo á cometer en delegados *sus funciones electorales*.

El pueblo en esa época no gozaba de las ventajas de la *universalidad del sufragio*, ni de los beneficios de la *elección directa*.—Los pocos ciudadanos que votaban no eran siquiera electores, sino simples votantes de un *colegio electoral*, que podía ó no reflejar su voluntad en la designación de los representantes.

A mediados de 1815 este derecho se extendió, tanto en favor de los habitantes de las ciudades como de los de la campaña; pero conservándose la forma de la elección indirecta, que fué mantenida hasta 1824, en que una elección popular y directa inspiró la Constitución del Congreso de ese año.

Desde entonces, el derecho de sufragio se generalizó en el sentido de que todos los ciudadanos hábiles gozaron del derecho de elegir sus representantes.

Al presente, por nuestra Constitución y leyes, la emisión del sufragio no implica privilegio ni está circunscrita á determinada clase social, sea por motivo de fortuna, instrucción, ó nacimiento.—Es un derecho inherente al ciudadano, por más que, en la ley fundamental no estén comprendidos á sus efectos, los habitantes de los territorios nacionales, que con seguridad no fueron tomados en cuenta en el momento de dictarla, por el atraso y despoblación en que aquellos yacían.

En las sesiones de la Convención reformadora de 1898, el Dr. Lucas Arrayagaray, advirtió la precaria situación en que se encontraban esos ciudadanos, á quienes comprendían todas las cargas y ninguno de los derechos de la ciudadanía, que comenzaban á disfrutar, cuando esos territorios por su importancia pasaban á la





categoría de provincias; pero el ambiente no era propicio y el pensamiento justiciero y generoso de aquel ilustrado convencional cayó en el vacío.

¡La elección de diputados pertenece así, únicamente al pueblo de las Provincias y de la Capital!

Algunas veces, ha habido en el Congreso Argentino, iniciativas tendientes á suprimir el derecho del voto, á los analfabetos, pero aun cuando se fundaran como medio de estimular á una gran parte de la población á aprender á leer y escribir, esas tentativas no han encontrado eco entre sus miembros, por existir antecedentes constitucionales que desautorizan esa *calificación del voto*, dentro de nuestra forma representativa y republicana de gobierno (1).

Calificar el voto sería entre nosotros desnaturalizarlo, quitándole esa universalidad y fuerza que tiene como derecho político; sería atentar contra el régimen de igualdad que hemos abrazado.

Si grandes intereses colectivos pueden limitar el sufragio hasta encuadrarlo bajo una concepción política nacionalista, no es propio empequeñecerlo más, una vez llegado ahí, porque racionalmente sabemos que es un derecho natural extensivo á todo hombre, supuesto que, si como sujeto poseedor de *derechos inalienables* é imprescriptibles, se le despojara del derecho de influir en el gobierno social, se le impediría asegurar la *existencia de aquellos*, dado que *la garantía de todo derecho* afecta á la *vida del derecho mismo* y el estado en el orden común es *quien la ofrece*.

Las limitaciones del derecho de sufragio, no siendo por razones políticas, no pueden hacerse depender de las circunstancias de una mayor ó menor ilustración, de la riqueza ni del sexo, pues, si de alguna de ellas depen-

(1) Al hacerse la revisión de la Constitución de Mendoza, la condición de saber leer y escribir que ella exigía á los electores después del transcurso de cinco años, fué reprobada por el Congreso Nacional, fundándose para ello en que esta condición coartaba la universalidad del sufragio—Zapata, C. de Senadores, pág. 207, 1856.

Véase también Cámara de Dip. S. de Agosto 21 año 1855.

diera, la augusta invocación de la ley de la igualdad sería en esta materia una cruel ironía.

Se ha dicho, y no irreflexivamente, que la riqueza no es indicio de capacidad electoral, de probidad ó de talento y que la instrucción tampoco puede servir de norma para establecerla, porque el no saber leer ni escribir no acusa carencia de un criterio claro, y suficientemente amplio, para desenvolverse en la vida, muchas veces con ventaja, sobre el hombre ilustrado.

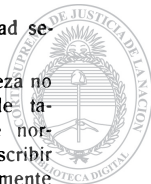
Que para formar una opinión política basta conocer los antecedentes personales de un candidato, así como sus aptitudes para el gobierno y que ello no requiere estudio porque —los partidos políticos lo vocean en bien y en mal de sus aspirantes.

De igual modo no se descubre por razón de sexo fundamentos para privar á la mujer del derecho de sufragio.—La mujer evidentemente tiene como el hombre inteligencia, sensibilidad y voluntad, y ella tanto como él está interesada en el proceder y marcha regular del gobierno civil y político, desde que la sociedad le concede un rango y la habilita para poseer bienes, pensar, enseñar, escribir, etc.

En nuestro concepto, por nuestra constitución, no hay más incapacidades que aquellas que inhabilitan al elector en mira de una *circunstancia*, empleo ó función que desempeñe y que le cohiban para emitir su voto con el *discernimiento, libertad é independencia* necesaria, á la importancia y carácter del derecho electoral.

Tales incapacidades consagradas por las leyes argentinas se justifican desde que las engendran consideraciones de vida y orden social. — No sucede lo mismo en cuanto á la diferencia establecida por causa de sexo y que entre nosotros priva á la mujer de todo derecho electoral.

A excepción de las que acabamos de mencionar, no hay en la República ninguna otra incapacidad que limite la emisión del voto, existiendo por el contrario en favor



de todo ciudadano, una presunción legal de capacidad que deben *destruir por prueba los que la niegan*.

Entre las incapacidades *relativas* que ocasionan la privación del derecho de sufragio, podemos citar como comunes é inevitables, aún en las legislaciones más liberales, por razón de edad, la que atañe á los menores de diez y ocho años; por imposibilidad material, los dementes declarados en juicio y los sordo-mudos que no saben darse á entender por escrito; por falta de independencia, los asilados en hospicios públicos, los eclesiásticos regulares que están ligados por votos religiosos, los soldados, cabos y sargentos de la tropa de línea y agentes ó gendarmes de policía; por inhabilidad legal, los condenados á la pérdida de sus derechos políticos. Dicha inhabilidad puede ser temporaria ó perpétua.

Por superficial que sea el examen que se haga de estas incapacidades, se notará que, en realidad, no son exclusiones voluntarias y que ellas desaparecen con las causas que las originan, pudiendo, desde ese instante, ejercerse el derecho de sufragio.

Estas incapacidades contenidas en nuestra legislación, son en principio únicas, pues, no se puede judicialmente y por interpretación analógica crearse otras, desde que la ciencia jurídica preceptúa restringir el alcance de las disposiciones odiosas y excepcionales (1).

Entre nuestros escritores, Varela, con frase abrillantada, más por su natural talento que por verdad científica, dice, puntualizando la repercusión social de sus efectos: «El voto de un ciudadano no es una propiedad suya; es un elemento de gobierno puesto en sus manos por la colectividad y cuya acción es necesario se ejerza en un momento dado á fin de obtener la armonía del conjunto, como en una orquesta es necesario el sonido de todos los instrumentos á fin de obtener la melodía; es un depósito sagrado que el pueblo, en su capacidad universal, ha encomendado en un individuo aisladamen-

(1) Manual del elector Argentino.





te, para que haga uso de él en provecho de su familia, de su vecino, de su municipio, de su provincia, de su país entero» (1).

Aceptamos que la concurrencia al comicio beneficia á la sociedad y que en general las abstenciones la perjudican, aunque en ciertas épocas estas sirvan como sanción de descrédito á un mal gobierno, pero á pesar de la regla general que reconocemos, pensamos que á nadie debe obligársele á emitir su voto.

Todo derecho encierra un deber correlativo en tanto que él impone respetar el mismo derecho en los demás; pues el derecho para ser tal debe ejercitarse en un ambiente de libertad, y hacer la emisión del sufragio obligatorio es suprimir la voluntad y la conciencia individual, es crear una nueva fórmula de tiranía política.

El abandono y la deserción del comicio que se trata de corregir por coacción, hay que atribuirle especialmente en nuestro país á la subversión grosera del sistema republicano, que han realizado sus gobernantes, para no perder sus situaciones alcanzadas.

Mientras los pueblos estén convencidos de que el derecho de sufragio es una mentira, y tengan de antemano por descontado, que su esfuerzo no influirá sino secundariamente en la elección de los candidatos, no tendrán amor á la vida cívica.

La soberanía del pueblo, hoy como ayer, es en el mundo imaginaria, porque los principios de justicia política recibieron con la revolución francesa tan solo su primer impulso, el de su proclamación en forma de derechos. ¡No ha sonado aún la hora de su efectividad!

Ataviada con las vestiduras de la democracia republicana, es la oligarquía quien ocupa el trono monárquico que aquella vigorosa y trágicamente combatiera.

Tocante á este punto, aunque tengamos en contra autoridades respetables como la de Zeballos, Del Valle, Varela y otros conspicuos constitucionalistas, no vacila-

(1) Varela—La Democracia Práctica.



mos en afirmar que el remedio al mal debe buscarse, no en la concurrencia de los ciudadanos al comicio, sino en el *bizantinismo de las reelecciones indefinidas*, por las que, hasta ridículas mediocridades se labran una posición de *holganza en vida* y un pedestal de gloria en la hora de la muerte por los *numerosos cargos públicos que han desempeñado* y que por cierto obligan á la *gratitud nacional*.— Concluir con ese género de pitanzas y democratizar sin supercherías al gobierno, he ahí el gran problema político futuro; he ahí el gran sistema de congregar alrededor de las urnas las huestes cívicas. — Entonces nos acercaremos al mecanismo simplificado del gobierno de *todos y para todos*.

Método directo.—El método directo, que la Constitución Argentina preconiza para la elección de los diputados, es el mejor, porque pone en comunicación inmediata al elector y al elegido; lo que hace que el nombre de éste emane espontáneamente del veredicto del comicio.

La representación así conferida no anula la voluntad popular, obligando á delegar en un colegio electoral, el derecho de soberanía en la elección de los representantes; y ennoblece el derecho de sufragio, por la importancia y eficacia que da al voto que el ciudadano emite.

La Capital y provincias consideradas como distritos de un solo Estado.—Con la adopción del sistema directo no se salvan los intereses de la democracia, si no cabe dentro de él una representación para las minorías, que complete, la voz entera de las necesidades, aspiraciones é intereses del país.

Aunque muchos escritores y políticos hayan afirmado que la ley de la mayoría, es la única en virtud de la cual se puede conferir á un ciudadano el derecho de velar por la seguridad y bienestar de los demás; y que, sancionar la representación proporcional era abandonar la dirección de los destinos del pueblo á *las banderías, á los comités, á los clubs*, y el medio más eficaz de garantizar el desquiciamiento y la ruina de una nación, por-



que el voto de las minorías haría imposible la alineación en cuadro de esa mayoría gubernativa, indispensable y esencial para obtener la estabilidad y el orden del régimen democrático; ya no se discute bajo el sistema republicano, el que la representación de las minorías sea una *forma integral* de la representación popular.

Por el desconocimiento de ese derecho de representación de las minorías, la vida política argentina ha sido por muchos lustros opresiva, escandalosa y sangrienta.

Aquí, como en ninguna parte, debía cumplirse con más intensidad aquella predicción de Tocqueville «Si alguna vez perece la libertad en América, no dudéis quien sea el asesino, id derechos á la mayoría brutal, golpead á su puerta y, apenas asome, apostrofadla con la frase bíblica: «Caín, Caín, qué has hecho de tu hermano?»

Esa ley de la mayoría brutal, que rigiera en la República desde la revolución por la independencia hasta 1905, fué moderada por una ley de elección por circunscripciones que, aunque sancionada bajo los mismos principios, tendía á localizar la representación por la subdivisión de los distritos y á suavizar asperezas; pero su imperio fué breve, pues en seguida se la anuló tachándola de inconstitucional.

Planteada la resolución del problema electoral en la República, sobre la base de que *todo Estado ó Provincia* debe considerarse como un *solo distrito electoral* y, votarse la representación de los diputados que á cada uno corresponda por una *sola lista de candidatos y en su totalidad*, la contienda ha tenido que revestir el aspecto de una lucha despiadada, porque teniendo los partidos que conseguir para vencer una mayoría absoluta, de nada les importaba tener un mayor ó menor número de sufragios, porque el dilema era de hierro, había que alcanzar el *triunfo total* ó sucumbir.

Así, al día siguiente de dictada la Constitución, se inició el fraude, empeñándose los partidos, no en superarse, sino en destruirse; no en mostrarse en condiciones

de exhibir sus fuerzas. sino en impedir que el adversario pudiera exhibir las suyas.

En páginas magistrales, Balestra ha trazado con soberbio y animado colorido de artista eximio, el cuadro vergonzoso de ese periodo de omnipotencia de las mayorías y de ostracismo de las minorías, que debía crear una escuela de coacción y despotismo oficial y otra revolucionaria que debía alimentar y sostener más á la demagogia audaz que, á verdaderos partidos de principios, por carecer de ambiente dentro de ese escenario asfixiante.

Pero ha sido ese periodo tan sombrío? Analicémoslo, no sólo porque la reforma de nuestras leyes electorales no se ha hecho, sino también porque quizás un sentimiento tardío de probidad y de vergüenza quiera borrar las profundas enseñanzas de nuestra historia, en cuyo espejo deben mirarse las generaciones que nos sucedan.

En 1860 el General Mitre, que obstaculizaba la unión nacional y que no debía tranquilizarse hasta que el General Urquiza contribuyera voluntariamente á colocarle al frente del Gobierno de toda la República, para salvar la integridad territorial del país y la Constitución jurada de 1853, tomó de pretexto el sistema eleccionario para hacer derramar la sangre que corrió en Pavón (1).

En aquella oportunidad, negando á la Cámara de Diputados de la Nación, el derecho de rechazar á los diputados elegidos en Buenos Aires por el sistema de *elección uninominal*, que no estaba en vigencia, Mitre desconoció al Congreso el derecho de ser juez de la validez de los titulos de sus miembros y expuso á la República, no obstante que se le invitara á hacer una nueva elección en la provincia, á destruir su reciente unidad constitucional (2).

(1) Véase carta del General Urquiza al General Mitre de 10 de Enero de 1862 Proyecto de ley del Ejecutivo de la Provincia de Entre Ríos invitiendo al General Mitre Gobernador de Buenos Aires de la facultad de instalar y convocar al Congreso Nacional.—Uruguay. Enero 15 de 1862 Sanción de ese proyecto por la Cámara Legislativa de Entre Ríos.

Estos comprobantes han sido publicados del archivo del general Mitre —«La Nación», Abril 2 de 1910.

(2) Mitre quiso en aquella circunstancia celebrar con ese motivo y con el gobierno de la Confederación un pacto especial, á lo que se opuso Urquiza, porque esto era, á su modo de ver, anular y destruir la Constitución que sostenía la unidad argentina (V. carta de Urquiza dirigida al general Mitre, de Mayo 17 de 1861, Archivo del general Mitre.



«En 1874 la lucha fué ardiente, el comicio concurrido con fé republicana; pero aplicado el maldito sistema de la votación por lista la *suplantación total de un partido por el otro*, nos condujo á la revolución del 24 de Septiembre.—Otra vez mucha sangre, muchas víctimas, pero la libertad electoral continuaba siendo un mito.»

«En 1880. lo que se llamó la liga de gobernadores, no fué sino el resultado legítimo de la elección por listas, que dió al partido vencedor la totalidad de las bancas del Congreso.—Los sucesos de Junio no se hicieron esperar».

«En 1886, vuelve á aplicarse el sistema de la elección por lista y vuelve la totalidad de las bancas á corresponder al partido vencedor.—La revolución se contiene un instante para estallar cuatro años después, con la furia, con el vigor, con los desastres que todos desgraciadamente conocemos en los sucesos de Julio de 1890.»

En 1895 y en 1905 se suceden nuevas revoluciones á nombre de la moral administrativa y de la libertad de sufragio.

Son estos los frutos que el sistema eleccionario por lista única y á simple mayoría ha recogido el país, quien no sólo ha visto derramar la sangre de sus hijos en cruentas revoluciones, sino que ha tenido que soportar la dirección despótica de todas las mediocridades capaces, por su falta de iniciativa, de inteligencia ó carácter, *de alinearse en cuadro* para formar, cuando lo fueron esas mayorías disciplinadas que jamás vacilaron en destruir, aún con la violencia, á los partidos adversos.

Los constituyentes de 1853, si bien fueron absolutos al fijar los principios de nuestro sistema electoral, no se manifestaron contrarios á la *localización y división* del sufragio, ni tuvieron por mira, al establecer aquel, el brindar un refugio de arraigo al caudillaje.

Cierto es que la Constitución, por su letra, constituye á cada provincia para la elección de los diputados en





un solo distrito; pero lo que ella menos quizo fué que el triunfo ó la derrota total en perspectiva fuera para los partidos, en cada renovación periódica, el procedimiento eleccionario obligado, el alma de sus apasionamientos, el fuego de sus sañas, la decisión que arrostra el crimen, cuando hay que conquistar el gobierno á viva fuerza.

Antecedentes hay que son reglas de interpretación razonable y que confirman nuestro aserto.

En 1856, al examinarse *prolijamente* la Constitución de San Juan para cerciorarse si sus principios concordaban con los proclamados por la ley fundamental del país, la Comisión de Legislación y Negocios Constitucionales, aconsejó y obtuvo el rechazo de un artículo, por el que se establecía, que el *todo de los diputados fueran electos por cada distrito*.—«La Comisión piensa—decía—que semejante prescripción se aparta en gran manera del sistema representativo, base radical de todas las instituciones de la Confederación, muy esplicitamente señalada para las Provincias en el artículo 5º de la Constitución de Mayo.»

«La ciencia política ha definido ya, con notable claridad, cual es el significado práctico de la forma de gobierno republicano representativo y modelado hasta los detalles de su mecanismo.»

«En la naturaleza misma de este sistema está la *división del sufragio* que, á fin de formalizar la representación, hace que *cada distrito* ó SECCIÓN DEL PUEBLO tenga lo suyo propio y que los intereses de localidad, cuyo conjunto constituye el interés general del país, tengan en el seno del gobierno *representantes especiales*, vinculados en cierto modo por la lealtad y eficacia que deben emplear en el desempeño de su cargo.

«La localización electoral es, en efecto, de rigurosa justicia.

«El derecho de elegir es el más precioso de los derechos políticos; el pueblo no puede sujetarlo jamás á la opresión de *mayorías desautorizadas* ante la razón y el

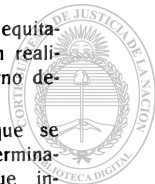
buen sentido, y sólo cuando su ejercicio libre y equitativo le está garantido por la ley, se convierte en realidad esa ficción convencional que se llama gobierno democrático.»

¿Cuáles eran esas mayorías desautorizadas que se oponían á que se individualizara en *circuitos* determinados de población, la capacidad electoral, para que influyese la diversidad de intereses y necesidades de los varios elementos que forman la masa de un pueblo y que podían surgir de la elección de los diputados?

Eran las provenientes de la elección por medio de una *sola lista* que comprendía á la *totalidad de todos los candidatos* y que, fijamente, debían votarse en *todos los comicios* de la Provincia de San Juan.

Con esa forma de elección, que instituía el artículo constitucional que la Comisión respectiva rechazaba, debía erigirse, según ella, *una dictadura perpetua* ejercida por los *grandes centros de población* sobre los relativamente *pequeños* y lo que podía ser todavía más funesto, era que esa dictadura podía ser utilizada en favor de los que tuviesen la *habilidad* ó el *poder de influir* en las poblaciones menos cultas, y *sofocar con el voto multiplicado de éstas*, el de las ciudades, donde se presume la existencia de mayor grado de ilustración ó de riqueza, lo cual juzgaban era contrario á la Constitución de Mayo, que al considerar á las Provincias como distritos electorales de un solo Estado centralizado en un Gobierno General, fijaba la doctrina que debía presidirlas en análogas circunstancias, porque, como se expresara, si ellas elegían diputados al Congreso, *no era* en virtud de la soberanía que como provincias federales les reservaba la ley común, sino como *distritos electorales de un solo Estado*.

Es decir, que el propósito de la Constitución Nacional, al dividir las provincias en distritos electorales, no fué el de hacer celebrar sus elecciones de diputados por una sola lista y á simple mayoría de sufragios en toda su extensión territorial, sino *individualizar* en *circui-*





tos su capacidad electoral, señalándoles *la parte de representación* que les correspondía, pero sin privar á esos centros el derecho de ser *subdivididos*, para que *cada localidad* tuviera su influencia propia en relación á su importancia numérica.

Esa interpretación constitucional del artículo 37 fué la que dió la Cámara de Diputados de 1856, aunque la práctica haya sido, como dijera Urquiza en 1861, la de dividir las Provincias y hacerlas proceder como un solo distrito (1).

Entre esa interpretación, y la otra restrictiva y odiosa, desde que por la letra ambas caben dentro del texto del artículo mencionado, debemos honradamente aceptar aquella que, además concuerda por su espíritu, con una Constitución que fué destinada á garantizar todas *las aspiraciones, todos los intereses, todas las ambiciones y PARTIDOS LEGÍTIMOS*, bajo la sumisión á la ley y á las autoridades que debían *moderar, imponiéndoles acción legal y útil* (2).

Los constituyentes de 1853, en suma, únicamente han dicho que los diputados se *elegirían según la población de cada provincia* y los senadores, según el número de ellas, (3) lo cual no autoriza para asegurar, que nuestra Constitución haya descendido á reglamentaciones de detalles impropios de una ley fundamental, sobre todo cuando por la forma de su redacción, el artículo aparece como original y sin antecedentes en nuestras constituciones anteriores.

Las discusiones sobre el significado de la palabra *distrito* no han podido comenzar sino desde *1853 en adelante* y es en sus primeros debates parlamentarios, cuando tenemos la manifestación plena y abiertamente favorable del Congreso *facultado para concordar las cons-*

(1) Véase carta de Justo J. de Urquiza, de Mayo 17 de 1861, Archivo del General Mitre.

(2) Véase la comunicación de la Constitución de la Confederación al Excmo. señor Director R. O. año 1853, pag. 63.

(3) Congreso General Constituyente, año 1853, Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales sobre el proyecto de Constitución.

tuciones provinciales con la Constitución Nacional, de que la palabra *distrito* no tenía más significado que el que puede tener la palabra sección ó circunscripción, y de que, la *localización y división del sufragio* estaban por aquella garantidos.

No encontrándose nuestras prácticas basadas en *antecedentes manifiestos*, no tienen pues vitalidad para producir efecto constitucional, mayormente no contando con el asentimiento de la Nación, la cual ha protestado siempre contra ese sistema eleccionario que coloca nuestro régimen representativo por debajo de cualquier monarquía medianamente organizada.

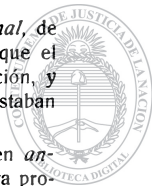
La síntesis de haber creado tal sistema por una *no desinteresada* interpretación, ha sido:

1º Establecer durante más de medio siglo, como electores únicos en el país, á los gobernadores de provincia, los que con sus llamados partidos oficiales no se detuvieron jamás ante ningún exceso para ganar toda elección nacional.

2º La ausencia, de consiguiente, de representación en las minorías que, si alguna vez aparecen representadas ante el Congreso, es por acuerdos inmorales entre los mismos partidos en situaciones críticas ó temidas y por haberse dejado en general elegir libremente en el *distrito de la Capital de la República*, donde la concesión de tal libertad ha sido siempre fácil por estar ella bajo la dependencia directa del Ejecutivo Nacional, y no poder afectarle á éste el triunfo de la opinión opositora que oficialmente se reducía y localizaba para aplastarla luego con la representación uniforme que debían enviar las 14 provincias argentinas.

3º La conversión del gobierno en regla de desquiciamiento y aprovechamiento personal y el destierro político sistemático del saber y de la honradez política.

4º El retardamiento, no del progreso, sino de la *civilización argentina* y la pérdida para el país de las virtudes y energías de sus mejores hombres.



5º Una serie continuada de revoluciones que ensangrentaron al país, desprestigiándolo en su crédito exterior, á tal punto que llegara á mirársele como una república ingobernable.

6º Formar generaciones excépticas é indiferentes, para los negocios públicos, sin moral y sin ideales, exenta de solidaridad y ansiosa de figuración y riqueza sin escrúpulos.

Estos han sido los deplorables resultados que ha dado á la República Argentina el nefasto sistema de la simple mayoría (1).

Regla de proporcionalidad para la elección de Diputados—La relación que la Constitución Argentina establece en cuanto al número de Diputados que las Provincias y la Capital deben elegir, conforme á su población, tiene por objeto, el que cada una de ellas goce de una representación correlativa á su importancia real, y á que el número de aquellos sea bastante para inspirar confianza en la rectitud y sabiduría de sus deliberaciones, como también, para que su subsistencia pueda ser provista por medio de una contribución que no sea gravosa á los pueblos (2).

La población tomada como indicio de poderío y valer, es uno de los signos más acertados, porque hoy más que nunca, por la multiplicidad y baratura de los medios de transporte, la población se condensa en todo el mundo civilizado, especialmente en aquellos parajes ó territorios donde la propiedad y la riqueza se manifiestan.

«Todos convienen en que la población es la mejor escala de riqueza y de contribución, como, así mismo, la

(1) La previsión y desenvolvimiento de este proceso histórico está atestiguado por manifestaciones que calificaremos de oficiales, por haber sido expresadas, sea en el Congreso ó en documentos públicos, á los cuales nos referimos sin necesidad de acudir al testimonio de lo que nosotros hemos palpado durante nuestra propia existencia.—Véase opiniones del Dr. Montes de Oca, año 1863, T. 2, Cámara de Diputados, sesión del 24 de Octubre. Mensaje dirigido por Sarmiento al Congreso en 1869, pidiendo la subdivisión de los distritos en circunscripciones—Mensaje de Avellaneda en 1871, insistiendo en la sanción del proyecto de Sarmiento.—Exposición del Dr. Igarzábal al fundar su proyecto de reforma electoral en 1873, en la Cámara de Diputados y 1883 en las sesiones del 5 y 26 de Julio.—El discurso de Ballestra en 1890.

(2) Congreso Nacional año 1818. Sesión del 21 de Agosto.



única escala de cálculo propia de la representación (1), no obstante haberse criticado el que se haga por este sistema representar en los cuerpos legislativos, los derechos y voluntades de aquellos que no son ciudadanos.

Difícil es, sin embargo, substituir en el cálculo de la representación federal, este divisor común que imperiosamente lo dicta la justicia, y con ese carácter amplio, para que haya entre cada distrito ó sección, una verdadera igualdad proporcional en la contribución de mandatarios á la Cámara de Diputados.

A pesar del número máximo de habitantes que se exige para la elección de cada delegado, es sin embargo habitual el conceder, como lo hace nuestra constitución nacional, á una determinada fracción el derecho correspondiente á una unidad, para que aquellas provincias de poca población no estén representadas por esa causa con suma escasez.

Entre nosotros el divisor común es de treinta y tres mil y su fracción es de diez y seis mil quinientos.

Diversos sistemas electorales.—Numerosos sistemas electorales se han imaginado para impedir esas opresiones partidarias que llevan por mira obtener una absoluta homogeneidad en la composición del Poder Legislativo y para garantir, más que la extensión del sufragio, el que las Cámaras sean verdadera imagen de las tendencias políticas y económicas, morales y sociales que aquellas representan.

Estos sistemas pueden dividirse en dos grandes secciones.— Los unos *son caprichosos* y tienden sin más regla á arbitrar una representación á las *minorías*; los otros, son matemáticos y se proponen establecer aritméticamente y de un modo exacto, la proporción de representación que deben tener todas las opiniones emitidas por medio del sufragio.

Entre los primeros sistemas citaremos, el del *voto limitado* ó *lista incompleta*, que es un procedimiento por

(1) J. Madison—El Federalista.

el que se *reduce* ó *empequeñece* la capacidad electoral del votante, de modo que *no pueda votar por todo el número de los representantes que deben elegirse en una elección*, quedando así y por la misma causa libre *una fracción*, alrededor de la cual las minorías pueden concentrar sus esfuerzos y obtener un triunfo *parcial*.

Así: si son tres los diputados á elegirse, cualquiera que sea el partido que se crea en mayoría, no puede votar por los tres en una sola lista, sino *por dos*, salvo que dividiendo sus electores, voten combinando varias listas, para destruir *los efectos de la ley*.

Por ejemplo: el partido X, en la hipótesis presentada, no conforme con llevar á las Cámaras dos representantes, se resuelve á votar por los candidatos a, b, c; pero, siendo esto contrario al espíritu del sistema y suponiendo que aquel tuviera seis mil electores, para anularlo, tendría que dividir sus votos y distribuir sus listas en la siguiente forma: votantes por los candidatos a y b, 2.000; por b y c 2.000 y por a y c 2.000.

Por esa hábil distribución, podría de ese modo obtener el triunfo, pero exponiéndose á que un partido menos poderoso y contando tan solo con cinco mil votantes, los concentrara únicamente alrededor de *dos candidatos*, lo que podría darle á éste la adjudicación de la mayoría, ó sea dos diputados, cuando á no producirse la estratagema de sus adversarios, sólo habría obtenido la elección de un representante, ó sea, el correspondiente á *la minoría*.

Este sistema es, no solo sencillo, sino un medio fácil y seguro de proporcionar una representación á la minoría, pero tiene numerosos inconvenientes; es inaplicable cuando hay que elegir uno ó dos candidatos, desde que no puede haber *fracción*; no es justo, porque de antemano se señala á la mayoría y minoría la representación que les corresponde, sin tener en consideración la importancia de sus fuerzas. Luego se necesita que no haya más que *dos partidos en lucha*, porque si interviniera un tercero, el *menos poderoso de todos* quedaría



sin representación, porque el sistema no la otorga; últimamente se presta á hábiles combinaciones que, aunque con riesgo para los intereses de la mayoría, puede como lo hemos observado, hacerlo fallar en su objeto.

Sistema del voto acumulativo.—El sistema del voto acumulativo, no es menos defectuoso.—Como su palabra lo indica, autoriza al elector á *acumular* su voto en uno ó más candidatos, hasta completar el *número* de diputados que de la elección debe resultar.—Así, si hay diez diputados á elegir, el elector, en lugar de votar por los diez candidatos, puede votar por uno solo dándole *diez votos*, ó por dos dándole *cinco*, etc.—En una palabra, el voto acumulativo hace de un *solo votante muchos votantes, de un solo voto muchos votos*.

De este modo, los partidos que se sienten en minoría, pueden duplicar, triplicar ó cuadruplicar su votos, *aumentando* ó *disminuyendo* el número de sus candidatos á fin de obtener un triunfo *parcial*.

Como inconvenientes, este sistema tiene el de que no es aplicable á los distritos en que hay que elegir un solo diputado, por no ser posible la acumulación; que tratándose de dos, inhabilita á la mayoría para elegirlos, pues aunque la elección de ambos debiese corresponderle, el favor de la *acumulación* coloca á la minoría en condiciones ventajosas para alcanzar igual representación, salvo que la diferencia del número de electores entre la mayoría y la minoría sea tan acentuada que la mayoría pueda contrarrestar con la votación *simple* de sus electores la *acumulación* que duplica las fuerzas de la minoría; que es menester que cada bando político sepa con anterioridad cual es el número de votos con que *cuenta*, para determinar el número de candidatos que ha de presentar, pues cualquier cálculo equivocado puede hacer que la minoría obtenga más representantes que lo que le asignaría una proporción matemática, ó que haga su representación improbable, lo cual significa que una justa proporcionalidad no está garantida, ni para la ma-



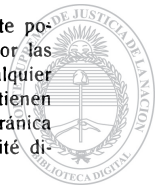
yoría ni para la minoría.—No siendo por otra parte posible, ante ese peligro, ninguna espontaneidad, por las consecuencias que la indisciplina ó la falta de cualquier número de votos puede acarrear, los electores tienen además que someterse por este sistema, á una tiránica militarización que les obliga á votar como el comité directivo lo mande.

Sistema uninominal ó por distrito de uno. — Según los principios de este otro método, la Nación ó cada Provincia, se divide en tantos distritos cuantos representantes debe tener, eligiendo singularmente cada uno un representante á *simple mayoría* de sufragio.

Si bien este sistema realiza en forma elemental la tendencia federativa, que es la descentralización, formando para el ejercicio del sufragio centros de acción local independientes, que establecen una relación directa entre el elector y el elegido, tiene como vicio originario el que representa el *triunfo del número* y no ofrece á las minorías otra perspectiva, que una que otra elección favorable en los distritos en que cuentan con mayoría.

Entrando en otro orden de ideas, se nota que por el sistema de la división en distrito, no se considera para nada la proporcionalidad, que es base de toda justicia y toda verdad electoral y hace imposible el votar con independencia, por la imprescindible necesidad que hay de formar una mayoría, lo cual obliga á sacrificar opiniones para desalojar al adversario ó inutilizar su voto, desde que debe haber siempre *un vencedor y un vencido*.

Métodos matemáticos.—El propósito de estos sistemas, los coloca entre los mejores esfuerzos realizados como medio de alcanzar una representación, dentro de una *precisa proporcionalidad*, tomando por base *un número determinado de votantes*, que debe resultar de la *división del número total de electores* por el *número de los representantes que se han de elegir*. Esa cifra, que se llama *cuociente electoral*, es el número de votos que



cada candidato necesita reunir para ser elegido representante.

Fué en 1870, el Duque de Richmond, quien echó las bases de este sistema, cuyas imperfecciones teóricas no se transparentan, pero que en la práctica se exhiben causando serias complicaciones.

Claro es que en números redondos es fácil adjudicar *proporcionalmente* á cada partido el número de representantes que les corresponda, según sea el número de votos con que cuenten; mas en el terreno positivo, no sucede eso.—Por ejemplo: si la operación de dividir la totalidad del número de los votantes por el de representantes diera como cuociente la cifra mil, los partidos tendrían *tantos representantes cuantos miles de votos tuvieran*; así el que tuviera diez mil tendría diez, el que tuviera veinte mil tendría 20, etc.

Pero supongamos que esos partidos no tuvieran un número redondo de votos, es decir, que en vez de diez mil tuviesen 9.999 y en lugar de 20.000, 19.999.

Qué se haría de esas fracciones que no alcanzan á hacer un candidato? Se perderían esos votos? Más, ¿qué se dispondría para cuando hubiera candidatos que tuviesen un número de votos superior al cuociente y otros no lo alcanzasen?

Dos pensadores, M. Andrae y M. Hare, y después muchos otros, han ampliado la teoría y procurado perfeccionar este sistema en sus detalles sustanciales.

El sistema de Andrae y Hare, en el fondo, es el mismo, con la diferencia de que éste hace de la Nación una unidad, *sumando todos los electores del país y estableciendo, por lo tanto, una unidad de cuociente*, mientras que aquel, aplicando igual procedimiento, *divide la Nación en departamentos ó distritos electorales independientes*, de manera que acepta una *pluralidad de colegios electorales y cuocientes* que surgen de esa división *que verifica* para federalizar y descentralizar la elección de representantes.



Sea entonces por uno ú otro método, cada elector vota, dando á los candidatos el *orden de preferencia* que él quiera y por tantos nombres como bancas haya que llenar; pero sin que su papeleta valga niás que por *un voto* y por *persona determinada*.

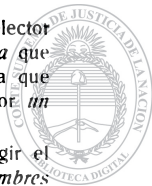
Conocido el *cuociente electoral* que ha de regir el escrutinio, se comienza leyéndose los *primeros nombres inscriptos* en los boletines de cada lista.

Cuando un candidato reúne el número de votos necesarios para formar el cuociente, se le declara electo; pero si sus votos no alcanzan ó exceden de esa cifra, los votos *insuficientes ó sobrantes obtenidos*, pasan á favor del candidato que le sigue en segundo término y así sucesivamente se continúa hasta agotar las listas.

Cuando por ese modo no se consigue el número de representantes que ha de elegirse, se sigue tomando para completarlo los candidatos que por su mayor cantidad de votos más se aproximan al cuociente, hasta terminar la elección que debe quedar consumada en un solo escrutinio.

El defecto principal de este método es el de que imponiéndose un colegio electoral único, como lo pretende Hare, la centralización es absoluta y la fidelidad del sufragio no está vigilada inmediatamente por los interesados. — Y que, teniendo el elector que dar á sus candidatos un orden de preferencia, se le provoca al desacierto, puesto que es difícil, si no imposible, que él conozca con certeza, la aptitud, nombre, celebridad y fama de todos los que en la Nación han de elegirse para representarla, estando, además, obligado á pertenecer á un partido político, lo cual está en pugna con la libertad individual.

Aplicado en la forma que la prestigia Andrae, se le critica, por la pérdida de sufragios que ocasiona, por la formación obligada de pequeños grupos y por la importancia que el estrecho círculo del campanario concede á los personajes de aldea, eso sin contar la falta de sen-



cillez de que se le acusa y la subordinación á bandera política con que ata al elector.

Sobre la base de estos sistemas se han formado otros que procuran corregir sus deficiencias por nuevas combinaciones.

Borely, para realizar ese objeto, propuso un sistema que se conoce con el nombre de *listas concurrentes* y con más precisión sistema del *doble cuociente*.

Este consiste, como el sistema de Hare, en dividir el total de los *votos emitidos* por el número de los puestos á proveer, á fin de que sea conocido el primer cuociente, que es el que indica el número de votos que debe reunir cada candidato para ser designado como representante.

Conocido ese cuociente, por el se dividen los sufragios obtenidos por cada partido, para establecer entonces el número fijo de diputados que á cada uno de ellos les pertenece.

Esta doble división, aunque simplifica la distribución de las bancas, no da sitio al sufragante independiente, quien está obligado á afiliarse á algún partido, defecto serio que Varela lo ha hecho desaparecer, por un procedimiento que otorga representación, no á los partidos sino á todas las opiniones y de una manera estrictamente proporcional á sus fuerzas.

Consiste este sistema «en que los sufragantes, en vez de inscribir forzosamente los nombres de *todos* los candidatos á elegir, tan sólo están obligados á consignar las *dos terceras partes* de los que se hallan designados en la lista de su partido, que debe ser previamente depositada, para quedar á su libre arbitrio el escoger la *última tercera parte*, de entre las personas que más fuesen de su agrado.»

«De ese modo, la fijación de las listas de los partidos no tiene el carácter de una odiosa é injusta imposición de los Directorios electorales, puesto que se deja lugar á una designación personal de los individuos que



gocen de la predilección particular de los electores independientes.» (1)

Por adelantados que sean estos métodos, nosotros creemos que no deben aplicarse, considerándose al país como un solo distrito ó colegio electoral, porque la diversidad de los colegios electorales es el único sistema en armonía con el federalismo democrático.

La unidad de colegio electoral que se engrandece, realizando la conveniencia de dar vida á grandes partidos nacionales, es el mayor y más grosero de los monopolios políticos, es la aspiración constantemente acariciada por el centralismo de los hombres que habitan en la capital de todo estado, para poder ser donantes y árbitros de bancas y puestos públicos, con mengua y rebajamiento de los ciudadanos de las provincias.

Artículo 38. Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la Provincia de Buenos Aires, doce; por la de Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres; por la de Corrientes, cuatro; por la de Entre Ríos, dos; por la de Jujuy, dos, por la de 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 Fé, dos, por la de San Luís, dos y por la de Tucumán, tres.

Artículo 39. Para la segunda legislatura deberá realizarse el censo general y arreglarse á él el número de Diputados, pero este censo solo podrá renovarse cada diez años.

1º La determinación del número de los diputados que debían representar al pueblo de la Nación, durante

(1) Federico Díaz de Medina—Derecho Público Político, pág. 282—Luis V. Varela—La Democracia Práctica, pág. 455.

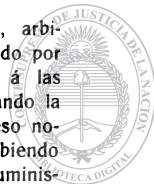
la primera Legislatura, se hizo hasta cierto punto, arbitrariamente, por cuanto, aunque se hiciera tomando por base la representación que se había concedido á las provincias, por la Constitución de 1826, y aumentando la de aquellas en que se había reconocido un progreso notorio de población á datar de aquel tiempo, no habiendo censo, en realidad se carecía de una fuente que suministrara datos precisos.

Este prorrateo sin regla de justa proporcionalidad lo aceptaron las provincias no solo en 1853 sino también en 1860, pero en esta última fecha, el artículo 38 sufrió una ligera variante, que fué motivada por la supresión de la representación que á la ciudad de Buenos Aires originariamente se le había adjudicado, como Capital de la República, elevándose en cambio, la representación de la provincia á que ella pertenecía.

Como esta cuestión vino á resolverse en 1880, es por lo que no figura su representación en este artículo, no obstante la provisión que para la Capital reserva, el artículo 37 de nuestra Constitución.

Incluido el artículo 38 como disposición accidental, su desaparición la prevé el artículo 39, cuando ordena realizar el censo general á que debía ajustarse el número de diputados que debía formar la segunda Legislatura, para que las Provincias alcanzasen la representación que legítimamente por su población les correspondiera.

El censo que la Constitución preceptúa, se vé por su objeto, que no es el que avalúa la riqueza del país, enumera sus industrias, computa las fuerzas del presente y las compara con las del pasado.—Es un censo de población, exclusivamente político y que no puede renovarse antes del transcurso de diez años, pues aunque su levantamiento periódico no sea obligatorio, se le ha concedido un término de autoridad que hace estable la representación que por él se acuerda.



En nuestro organismo constitucional el censo de población es medida de engrandecimiento electoral y fiel de equitativo equilibrio, porque siguiendo el desarrollo de aquella, coadyuva á la legítima distribución de la representación nacional.

Ante ese fin, por más que la Constitución no fije términos irrevocables para su levantamiento, constituye el hacerlo de tiempo en tiempo, un deber del que lealmente no se puede prescindir.

Artículo 40. Para ser Diputado Nacional se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la Provincia ó con dos años de residencia inmediata en ella.

Las condiciones que se exigen á los ciudadanos para poder ser diputados, se ligan á la importancia de los intereses nacionales que á ellos se les confía y á la igualdad en la distribución de la representación, á que en justicia, todo el pueblo de la Nación tiene derecho.

A esas prudentes consideraciones se debe el establecimiento de un minimum de edad; la requisición de la ciudadanía en ejercicio con anticipación al tiempo de la elección; la naturalidad ó residencia, calidades todas por las que se busca obtener representantes que tengan la mayor capacidad para discernir el bien común de la sociedad y la mayor virtud para promoverlo.

«Los antiguos, que si no tenían la ciencia de los legisladores modernos, podían presentar el fruto maduro de muy aquilatadas experiencias, no concedían á la gente joven funciones de legisladores ni de jueces, entendiendo que eran éstas propias de aquellos á quienes la vida y la escuela, y más la vida que la escuela, habían disciplinado.» (1)

(1) Silva—Reforma de la Constitución. Apuntes y comentarios.

Aunque todas las legislaciones concuerdan con ese pensamiento, forzoso es, sin embargo, averiguar la edad en que el hombre alcanza ese perfecto estado de equilibrio mental que le habilita para ser legislador.

Suponer que ese período puede fijarse con exactitud, sería disparatado, porque ni la sutilidad científica, relacionando el individuo con el medio ambiente, ha podido precisar el momento en que el hombre llega á ese estado de clarividencia intelectual.

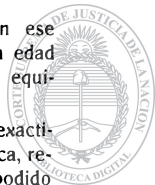
Las constituciones políticas, no obstante esto, ordinariamente aceptan la edad de veinticinco años como edad suficiente para desempeñar con idoneidad el cargo de diputado; pues, á pesar de que la razón individual puede tener su precocidad y su retardo, contadas son las personas que tengan veinticinco años de edad, que no demuestren ser capaces de ejercitar sus derechos civiles y políticos.

Con todo, la aptitud no puede ser sometida á recaudos ó reglamentaciones fijas, aplicables indistintamente en todos los casos, (1) antes bien, es preciso distinguir la especialidad de las funciones de los poderes políticos del Estado y de sus diversas ramificaciones, á fin de exigir en los candidatos, no sólo los conocimientos generales, sino también los conocimientos especiales relativos á la naturaleza de cada uno de los empleos que se confieren por elección ó nombramientos. (2).

En cuanto á la exigencia que se ha tenido para con los aspirantes á diputado, de obligarles á poseer cuatro años de ciudadanía en ejercicio, su propósito ha sido expuesto, si no por los constituyentes de 1855 ni de 1860, por los de 1826, quienes al ocuparse de esta condición, dijeron que no podía cuestionarse el que no se pudiera representar al pueblo sin la calidad de ciudadano; aun cuando, esta sola calidad no bastara para ejercer un poder tan alto y grave; que era necesario que

(1) Montes de Oca. Derecho constitucional, pag. 86, T. 2°.

(2) Lastarria Elementos de Derecho Público Constitucional, pag. 134.



hubiera la presunción de que aquel tenía conocimiento de los intereses de su patria; que estaba regularmente impuesto de ellos y de sus necesidades y tenía al mismo tiempo una afección y amor habitual al país, por que podría suceder que un individuo que obtuviese por gracia carta de ciudadanía, se presentase al día siguiente á representar y ejercer el más alto poder de la Nación.

A aquellos honorables constituyentes, les somos deudores no sólo de esa explicación, sino también de haber aclarado el concepto de los términos que usaron y de los cuales se dijo que entendiase por ciudadanía en ejercicio el *goce* de esa ciudadanía (1).

La alternativa en que también se coloca á los aspirantes al puesto de diputado, de ser naturales de la Provincia que los elija, ó ser residentes de ellas con dos años de anterioridad, es una condición que salva á medias el propósito que se tuvo, de obstaculizar el acaparamiento de la representación nacional por los habitantes de la *sede* del *gobierno*.

Largos años de práctica habían enseñado el abuso que se cometía, de excluir de los puestos políticos y de todos los demás empleos de la administración á los naturales de Provincia que no estaban radicados en el centro de residencia de las autoridades nacionales.—Con este motivo, y para impedir que ellos fueran en adelante injustamente postergados, se quiso cerrar en la Convención de 1853, esa puerta abierta á la introducción de falsos representantes, imponiendo como condición ineludible, la residencia efectiva al tiempo de hacerse la elección; pero el convencional Huergo se opuso, diciendo que: después de los sacudimientos políticos que habían dispersado á los argentinos por todo el continente americano, no era posible que estos aceptasen la condición de ir á la Provincia, en que debían ser electos, para levantar su candidatura y hacer como en Europa su profesión de fé, porque si esos puestos ofrecían allí hala-

(1) Castro—Congreso Nacional, año 1826. sesión del 10 de Abril, pag. 544.



gos, en nuestros pueblos solo ofrecían cargas, se aceptaban, mas no se solicitaban.

Que la sanción del artículo, tal como estaba concebido, excluía á la culta emigración de Chile y privaba al país del auxilio de sus luces; que muchos de los miembros del Congreso en que se hallaban, habían sido elegidos estando ausentes de sus provincias, y que, haciéndose la *elección directamente*, era el pueblo quien debía juzgar mejor acerca de la idoneidad de los ciudadanos á quien él confiaba su destino.

Siendo apoyado Huergo en su oposición, la cláusula no pasó, no obstante que con razón se adujera que para el conocimiento de la actualidad del país, en su orden físico y moral, era necesario residir en él; y que los diputados, antes de ir al Congreso, debían adquirir ese conocimiento pleno, para poder legislar sobre él con acierto. (1)

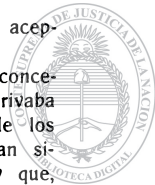
Reabierto, más tarde, el debate en la Convención de Estado de Buenos Aires, se acusó también al Gobierno de la Confederación, de continuar esa práctica viciosa de restringir la verdadera representación, eligiendo solamente aquellas personas que estaban inmediatas á él, sin consultar otra ventaja que la que ofreciera el candidato por el grado presumible de adhesión y dependencia del poder ejecutivo.

Sarmiento recordó en esas sesiones que era urgente y necesario que desaparecieran esas representaciones subrepticias, pues no siendo los diputados habitantes de la provincia ó lugar por el que se les elegía, no había responsabilidad personal para ellos, ni acción pública que ejercer.

Esa responsabilidad y esa acción, él la unía á la vida privada del representante.

•El representante—decía—vuelve periódicamente al lugar que lo nombró, á vivir en medio de sus electores y entonces siente su responsabilidad, por lo que se cuida muy bien de no traicionarlos y de no hacerles decir

(1) Leiva Congreso Constituyente año 1853.



en el Congreso lo que no piensan, ni quieren; porque sus parientes, sus amigos, sus convecinos, cuando vuelva le han de hacer pagar, en su vida privada, con el desprecio público su mala conducta y sus prostituciones como representante.» (1)

Para él esa era la base y responsabilidad del sistema parlamentario.

Los convencionales de 1860, reconociendo al fin que el circunscribir la elección al lugar de la residencia era hacer real y verdadero el principio de la representación, facilitar la civilización y desarrollo en todas las porciones del país y favorecer la elevación de sus mejores vecinos, asegurando á cada Provincia, en provecho de sus habitantes, los fuertes emolumentos que á la dignidad de los representantes se asignaba, aceptaron esa nueva condición destinada á estorbar el favoritismo y á concluir con una profesión de diputados y senadores ambulantes, tan buenos para representar á una provincia como á otra.

Sin embargo, estos sanos anhelos han fracasado, por que no habiéndose hecho común esa condición para los nativos, la corruptela del favoritismo ha continuado prodigándose con ellos, no obstante será veces, hasta desconocidos en el suelo de su nacimiento, por haber dedicado sus actividades y energías á otro pedazo de tierra.

Esto requiere, evidentemente, una modificación, porque de otro modo las Cámaras corren el peligro de verse formadas por las camaraderías que se organizan en la metrópoli, siendo que los grandes guías del estado deben ser conocidos de las gentes, en su vida y por sus méritos.

Artículo 41. Por esta vez las Legislaturas de las Provincias reglarán los medios de hacer efectiva la elección directa de los Diputados de la Nación: para lo sucesivo el Congreso expedirá una ley general.

(1) Convención del Estado de Buenos Aires, 6ª sesión ordinaria, 1º de Mayo de 1860.



La obscuridad é ignorancia en que se hallaban las provincias respecto á derecho público y la falta de una ley de elecciones uniformemente practicada y conocida, fueron la causa de que se defiriera á las Legislaturas de Provincia, la facultad de hacer efectiva la elección de los Diputados Nacionales, mientras no se expidiese una ley general sobre la materia.

Era aquella una época de crisis en la que, siendo el orden constitucional tan débil como naciente, había que salvar todos los obstáculos que pudieran retardar la pronta instalación del primer Congreso Legislativo, contra el cual los que combatían la organización nacional, conjuraban todo género de entorpecimientos para hacer fracasar la convocatoria.

Tan difícil era la solución de esa azarosa crisis, que fué materia de apuestas en el país, la duda de si aquél se instalaría.

En medio de esa ansiedad transcurrió el período fijado por la Constitución para las sesiones ordinarias del Congreso, que, apesar de los esfuerzos que hiciera el Ejecutivo Nacional para reunirla, se instaló *cerca* de un mes después de *vencido dicho período* y aún entonces, el número de Diputados que integraban la Cámara *no pasaba del designado por la Constitución como indispensable para entrar en sesión.*

La Honorable Cámara, pasando en aquella época extraordinaria por las ansiedades de su constitución, tuvo que prescindir de todo rigor de precepto, en cuanto á la forma de elección directa de los Diputados que debían componerla, para no frustrar la exigencia suprema de su reunión, como improrrogable continuidad de la era constitucional que acababa de inaugurarse en el país.

Pero, si en esa época pudo considerarse útil el que las Provincias reglamentaran la elección de esos funcionarios y salvadora para la patria hasta la violación de la forma de elección constitucional, es indiscutible que á los Estados no debe entregarse como derecho inherente y ex-





clusivo de ellos, el de reglamentar esas elecciones, porque, como dice Story, nada puede ser más cierto que así quedaría á merced de los Estados la existencia de la Unión.

La elección de los Diputados debe estar bajo la jurisdicción y vigilancia del Gobierno Federal, pues los delitos electorales perpetrados en una elección son delitos nacionales, porque perjudican al pueblo de todos los Estados (1) y porque, sin esta reserva capital, el país quedaría expuesto á ver minado su edificio constitucional por leyes locales de carácter demagógico ó tiránico (2.)

El Congreso Argentino, reasumiendo sus facultades, ha sancionado tiempo ha leyes generales pertinentes, pero cometiendo en todas las dictadas el gravísimo error de poner, por un pésimo sistema de combinación, en manos de las autoridades provinciales la *dirección del proceso electoral nacional*, facilitando de ese modo la irresponsabilidad y el fraude.

Convenimos en que, si no quiere inferirse vejamen á los gobernantes de provincia, ni separarlos en absoluto de las funciones que deben tener por teatro las localidades que ellos dirigen, se les dé, como agentes naturales del gobierno federal, la facultad de presidir la elección de los Diputados Nacionales, pero rodeándolos de funcionarios que no estén bajo su exclusiva dependencia y en número suficiente para hacer mayoría, en vez de colocarlos á estos, como se ha hecho, en orden secundario.

Entregar el proceso electoral en esa forma, no es ni más ni menos que abandonar la jurisdicción y vigilancia del acto eleccionario á los que, sin necias declamaciones, nos consta que son los que más inmediatamente están interesados en subvertirlo.

La experiencia política argentina es la comprobación más acabada que se puede presentar al respecto.—Por ella está evidenciado que los Gobernadores de Provincia son los que mayormente influyen en el falseamiento de las leyes electorales.

(1) Benjamin Harrison—Gobierno y Administración de los Estados Unidos.

(2) Alberdi—Bases de la Constitución—Nota al artículo 45 de su proyecto.

Art. 42. Los Diputados durarán en su representación por cuatro años y son reelegibles, pero la Sala se renovará por mitad cada bienio, á cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer periodo.



Oponiéndose la amovilidad de barrera al despotismo, la representación nacional necesita la fijación de periodos de tiempo, durante los cuales los que la forman puedan desembarazadamente exponer y dar cuerpo á sus ideas administrativas, políticas ó económicas.

Pero ¿á qué reglas ha de ajustarse la extensión de esos periodos? Aún cuando no sea presumible el que los Diputados vayan á las Cámaras sin la preparación que reclama la aceptación de su ministerio, no hay duda que los hombres que pasan por esos puestos evolucionan á través de un término de vacilante ensayo hasta llegar á otro de seguridad y acierto.

Este conocimiento no basta, sin embargo, para precisar un período invariable de orientación y firmeza de pensamiento, como tampoco este sirve para determinar la duración de un período de gobierno. ¡Son diversos los factores que hay que consultar antes de llegar á establecer una norma segura de juicio!

Hay que atender á que, siendo la soberanía un derecho y no una mera abstracción, debe concederse á los delegados del pueblo un tiempo que sea suficiente para que ellos puedan manifestarla, teniendo en vista tanto el desarrollo de su aptitud individual cuanto la posibilidad de la realización de su programa político.

Desde luego es evidente que, teniendo que asegurar á los Diputados su independencia y atender á la constante y necesaria renovación de ellos, los periodos no pueden ser ni demasiado largos ni demasiado cortos.

Si son demasiado largos, se aleja al elector del elegido y la responsabilidad de éste se debilita, quedando

el derecho de soberanía anulado y expuesto á que en la Cámara se organice una clase distinta del pueblo, sin que haya al fin con el transcurso de los años, quien conozca y represente las transformaciones de la opinión.

Si son demasiado cortos, la acción independiente de los Diputados se entorpece, privándose á la Nación de su pensamiento directivo, probablemente cuando se define como elemento eficiente para el desempeño de tan elevado cargo.

Nosotros hemos adoptado el término de cuatro años, por más que él sea como todos los que al respecto se conocen, de origen arbitrario; pero imponiendo la renovación parcial de la Legislatura, por cada bienio, lo que hace que por esa rotación de fuerzas, aquella termine por ser, como conceptuosamente la ha definido el doctor Adolfo Dávila, la más alta escuela en que se forman los estadistas (1).

«Una cámara que se renueva parcialmente, dice Laveleye, conserva cierto espíritu de tradición; los representantes antiguos lo mantienen y ejercen influencia sobre los recién llegados. No hay cambios bruscos, lo cual es muy importante, porque la política, como la naturaleza, no marcha á saltos.—En todas las cosas es necesario proceder con prudencia y con mesura» (2).

La renovación íntegra de la Cámara es temible y puede ser muy perjudicial, cuando el triunfo del comicio lleva á ellas, en mayoría, á un partido que profesa principios ú opiniones enteramente contrarias á la dirección impresa en la marcha de la administración.

Protegiéndose la entrada gradual de nuevos elementos, no hay, en cambio, la posibilidad de modificaciones violentas y la Cámara, por esa continua renovación de hombres y paulatina infiltración de ideas, sentimientos y doctrinas, se convierte en una especie de cinta cinematográfica, que da relieve á todas las aspiracio-

(1) Congreso Nacional, año 1897, pag. 480.

(2) Laveleye.—(Cit. por Aréchaque) El Poder Legislativo, T. I, pag. 116.



nes nacionales, á fin de que, sin exageraciones extremas, se transformen y acomoden á lo que sea más conveniente y útil á la generalidad, sin agravio para las tendencias encontradas.

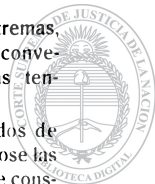
Este sistema pide, por supuesto, que los períodos de renovación no sean muy breves; pues multiplicándose las elecciones, se mantiene á los partidos en estado de constante efervescencia. Exige también que al hacerse la renovación parcial de la Cámara, se tome en cuenta á todo el pueblo de la Nación, para que así aparezca su soberanía robustecida y su opinión totalmente representada.

En suma, lo que debe tenerse en vista, como se dijo en el Congreso del año 26, es que los diputados no puedan ser removidos sin causa grave y especificada; evitar una gran inestabilidad de principios en el sistema general de la administración y en las resoluciones que son consiguientes; y el que, por una permanencia dilatada, los miembros del Congreso puedan crear abusos.

Art. 43. En caso de vacante, el Gobierno de Provincia ó de la Capital, hará proceder á elección legal de un nuevo miembro.

Estando subordinada la elección de los Diputados al Congreso á la jurisdicción nacional, como excepción se ha delegado al Poder Ejecutivo de las Provincias ó de la Capital, la facultad de hacer proceder á la elección de un nuevo miembro en caso de vacante, de acuerdo con las leyes respectivas.

A dicha delegación se le ha atribuido el grave defecto de dejar al arbitrio de los mandatarios designados la determinación de la fecha en que la elección debe producirse, por no haberse establecido constitucionalmente el término dentro del cual ha de decretarse la convocatoria.



Este raciocinio es, á nuestro entender, ilógico; pues en las constituciones nunca se asientan sino principios generales, librándose á las leyes reglamentarias, el proveer á sus medios de vida.

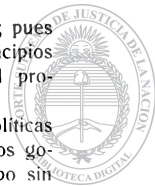
Cierto es que nuestras viciosas prácticas políticas han consentido, en infinidad de ocasiones, el que los gobernadores de provincia dejaran transcurrir el tiempo sin convocar al pueblo para elegir nuevos representantes, con perjuicio manifiesto para los intereses generales de la Nación; pero esto no demuestra que no haya forma de dar fin con semejantes abusos.

Al tratarse de la ley electoral sancionada en 1877, como el Dr. Garro indicara la conveniencia de que en ella se fijase un término prudencial, para el llamamiento á elección, en caso de vacante de bancas de Diputados, se adujo, en oposición á sus ideas, que esto podría ocasionar una serie de trastornos, con motivo de las agitaciones que produce toda elección, sea cuando hubiere que llenar una plaza cuya vacancia nada reclamara con imperio, ó cuando vacase en un momento próximo á aquel en que el país debiera ser convocado para la renovación bienal de la Cámara.

Esta argumentación, aparentemente sólida, hizo confiar al discernimiento de los gobiernos de provincia la oportunidad de hacer realizar el acto eleccionario, según que notasen si la tensión del espíritu público se prestaba para proceder á él sin mayores males para la tranquilidad del país, ó de la localidad, reduciendo así el mandato constitucional á una simple especie de *obligación moral*.

Sin embargo, puede afirmarse que no es eso lo que la Constitución impone á los gobiernos de la Capital y de las Provincias, por mucho que ella no contenga en su texto, como las constituciones de Francia y del Brasil, disposiciones terminantes al respecto.

El poder Legislativo no estaría garantido en la integridad de su composición, que es esencial para su funcionamiento, si en determinadas circunstancias los go-



biernos de Provincias ó el de la Capital, pudieran privarle de votos que podrían tener hasta influencia decisiva para cambiar la faz política del país.

Si á los Diputados, como á los Senadores, se los rodea de inmunidades, no es por hacer de sus personas una especialidad de derecho público, sino porque se ha visto el peligro de que, por la detención de algunos de ellos, pudiera *alterarse el resultado de las decisiones parlamentarias*, lo que no se evitaría, aun respetándose los privilegios que se les acuerda, si los designados para hacer llenar las vacantes de las cámaras, pudieran modificar el voto de las mayorías *retardando ó impidiendo la elección de uno ó más diputados*.

¿No hemos tenido momentos políticos en que la estabilidad de un gobierno de provincia ha dependido de la asistencia de un miembro á las sesiones legislativas?

El temor á las elecciones sangrientas no es un argumento atendible, porque por nuestra forma de gobierno no se pueden regir los destinos del país sin la voluntad del representado que debe manifestarse por medio del comicio.

El atrio convertido en campo de Agramante, no es más que un síntoma de despotismo ó de falta de autoridad en el gobierno y entonces bien pueden repetirse aquellas hermosas palabras. ¡Bien venida sea la sangre cuando corre en beneficio de las instituciones! ¡Sobre sangre han cimentado los pueblos sus más grandes conquistas! (1).

Art. 44. A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

Se ha acordado en la República Argentina á la Cá-

(1) Magnasco, Cámara de Diputados 21 de Julio de 1892.

mara de Diputados la prerrogativa de ser la iniciadora de todo cambio ó reforma en materia de contribuciones, considerándose que ese privilegio dá á la Cámara de Representantes una suma incalculable de fuerza moral, con la que puede contrastar toda empresa de usurpación á la libertad ó derechos del pueblo.

Este sistema, al par que tiende á vitalizar aquel cuerpo político, colocándolo en aptitud de llenar sus funciones esenciales, defiende á la masa contribuyente del pillaje ó continuo despojo á que estaría condenada, si se tolerara al Poder Ejecutivo, el proporcionarse por sí solo las rentas requeridas por las necesidades públicas.

La Cámara de Diputados, aun en los gobiernos republicanos, es la que más genuinamente representa á la nación y quien mejor que nadie conoce de cerca las condiciones económicas en que los pueblos se hallan, para contribuir proporcionalmente á las necesidades del Estado, y sin violación del principio fundamental del derecho de propiedad.

Es por esto por lo que á ella se encarga, para evitar los abusos de la prodigalidad, el solicitar las contribuciones que sea indispensable establecer, de manera que, respondiendo aquellas á necesidades efectivas del Estado, desaparezca ante la vista del contribuyente el sacrificio y se considere la contribución en lo que vale, como precio legítimo del orden en que se vive y de la seguridad de que se goza (1).

Bajo una distinta denominación de cuerpos análogos, la fórmula financiera argentina, viene á ser pues la misma que la fórmula financiera de Inglaterra: «La Corona pide; los Comunes acuerdan; los Lores consienten.» (2).

La restricción consignada en cuanto á las rentas, nosotros la hemos extendido al reclutamiento de tropas, dejando el ejercicio originario de la propia defensa confiado á la Cámara de Diputados, á fin de que no haya la

(1) Congreso Nacional año 1818, Sesión del 2 de Septiembre.

(2) Vedia Comentarios á la Constitución Argentina.





posibilidad de arteras usurpaciones. Sabido es que un magistrado armado siempre es emprendedor y que de la violación de las leyes á la tiranía el camino es corto, pero no sucede así cuando la fuerza física, que en la paz sirve de apoyo al Ejecutivo, se halla mitigada por la fuerza moral que sirve de baluarte al Legislativo, debido á la confianza entera que el pueblo deposita en los representantes de su elección, en los guardadores de su fortuna, de su libertad y aún de su existencia, porque la causa de uno y otros se identifica. (1)

Este derecho de iniciativa es tan poderoso, que aún después de ejercitado, acuerda cuando hay disconformidad entre las dos ramas del Parlamento, sobre un proyecto de resolución ó de ley, un derecho de primacía, porque es regla universal que, *en igualdad de circunstancias*, la opinión manifestada por la Cámara iniciadora prima sobre la manifestada por la Cámara revisora (2)

Art. 45. Solo ella (la Cámara de Diputados) ejerce el derecho de acusar ante el Senado, al Presidente, Vice-Presidente, sus Ministros y á los miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales inferiores de la Nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño ó por delito en el ejercicio de sus funciones; ó por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar á la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

La responsabilidad de los funcionarios públicos se desprende como corolario obligado del reconocimiento del principio de la soberanía popular, pero más que todo, de los dictados de la razón, pues si los funcionarios de

Estado, de elevada ó inferior categoría, disfrutaran de la absurda é inconcebible inmunidad de ser irresponsables por sus omisiones ó actos nocivos, la imparcialidad y corrección de sus procedimientos estaría dependiendo de sus veleidades y caprichos.

Los grandes funcionarios no pueden ser juzgados sin embargo, en la misma forma que los empleados comunes, porque, por la elevación de sus cargos, están expuestos á rozamientos y acusaciones que fluyen como consecuencia del mismo cumplimiento de las funciones que les son encomendadas.

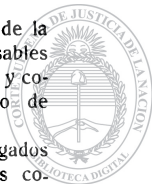
Para los empleados subalternos, sobra la acción y vigilancia inmediata de sus superiores administrativos; más para los de categoría, se entiende que es menester tribunales especiales que puedan, por su poder é importancia, separarlos de sus puestos, juzgándolos sin enconos ni pasiones envidiosas, cuando por su incapacidad ó por su conducta criminal fueran indignos de ocuparlos.

Obedece á estos propósitos la institución del juicio político, cuyo objeto no es tanto castigar delitos, como sustituir á un mal funcionario por otro que sea bueno, á fin de obtener así un gobierno que también lo sea. (1).

Durante la época colonial, el juicio político fué para nosotros desconocido, pues la responsabilidad de los funcionarios se hacía efectiva por medio del denominado *juicio de residencia* que, se empleaba para obligar á los virreyes, gobernadores y magistrados á ser atentos y fieles en el cumplimiento de sus deberes. Este juicio se diferenciaba principalmente del juicio político, en que tenía lugar á la *terminación* del desempeño de los cargos, siendo únicamente posible antes, en caso de mediar causas graves y cuando de la dilación en proceder pudieran resultar inconvenientes notables en el gobierno y administración de justicia.

Así es que, aún cuando pudieran todos los súbditos y especialmente los indios, responsabilizar á los funcio-

(1) «The Tribune», N.º del 15 de Mayo de 1868.



narios, exponiendo ante los jueces de residencia sus quejas y reclamos, esta responsabilidad era ineficaz, porque venía tarde para reparar los perjuicios ó injusticias cometidas.

El juicio político se diseña por primera vez en el Estatuto dado para el Poder Ejecutivo por la Asamblea General Constituyente de 1813. En él se declaró que siendo aquel inviolable, solo sería juzgado ó removido por ella, en el caso de traición, cohecho, malversación de los caudales del Estado ó violación de sus soberanos decretos. (1).

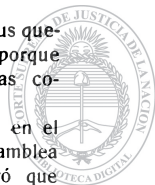
Por la Constitución unitaria de 1819, la Cámara de Representantes aparece ya con el derecho privativo de acusar de oficio ó á instancia de cualquier ciudadano, á los miembros de los tres grandes poderes, á los Ministros de Estado, Enviados á las Cortes Extranjeras, Arzobispos ú Obispos, Generales de los Ejércitos, Gobernadores y jueces superiores de las Provincias, y demás empleados de no inferior rango.

Incorporado desde entonces á nuestras instituciones, el juicio político fué respetado por las Constituciones subsiguientes de 1826, 1853 y 1860, siendo modificado por esta última, en cuanto á *las causas que podían motivarlo*, y que, por extraña confusión en las ideas sobre el objeto de esta institución, se habían reducido á los *altos crímenes* que merecieran pena infamante ó de muerte, haciéndose así en gran parte ficticia la responsabilidad de los funcionarios; y, en cuanto á *las personas pasibles de esa acusación*, por haberse comprendido como enjuiciables ante el Congreso, en la de 1853, á los Gobernadores de Provincias, no obstante haberse sustituido el régimen unitario de gobierno por el federal. (2).

Con las modificaciones introducidas han quedado por lo tanto involucradas todas las causas por las que se podría establecer responsabilidad en contra de un funcio-

(1) Asamblea General Constituyente, año 1813. Sesión del 27 de Febrero.

(2) Convención de Buenos Aires, de 1860. El Redactor de la Comisión examinadora N° 6.





nario: mal desempeño del cargo; delitos en el ejercicio de sus funciones; crímenes comunes. El mal desempeño comprende la incompetencia, el voluntario descuido del deber ó atención no suficiente, y aquellos actos extraños al cargo que no constituyendo delito, hacen al acusado desmerecedor de un empleo de confianza.

Pero como la inhabilidad para el desempeño del mandato social puede presentarse bajo esas diferentes formas, hay que tener presente que la acusación de la Cámara de Diputados responde únicamente á los efectos del juicio político.

Cuando la responsabilidad de los funcionarios asume los caracteres de un delito, afectando prerrogativas y derechos individuales ó colectivos, esta responsabilidad se divide, además de la parlamentaria, en civil y penal.

La penal es la relativa á la sanción que merecen las graves infracciones cometidas en el ejercicio de las funciones del gobierno y que están especificadas y castigadas por los códigos correspondientes de cada país.

La responsabilidad civil, es la que tiene por objeto la reparación pecuniaria de los perjuicios causados, sea al Estado ó á los particulares.

Y la parlamentaria, *la que se cumple ante las Cámaras*: siendo ésta, por su índole, solidaria, cuando se trata de actos de política general; é individual, cuando se relaciona á actos personales de los funcionarios.

Esta separación de la responsabilidad en penal, civil y política, es justa y ventajosa, porque quedando la responsabilidad civil y penal sujetas á la sanción de los tribunales ordinarios, se hace imposible, para los partidos, el convertirla en instrumento de odios ó arma de lucha para fines interesados.

Si ese deslinde no existiera, los crímenes de carácter puramente político y faltas imputadas á los acusados por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones fácilmente se confundirían con los crímenes ordinarios, ha-

ciéndose por las Cámaras la responsabilidad ilusoria, ó á la inversa, excesiva y oprobiosa.

Así, aun cuando la acusación por juicio político pueda envolver una indagación sobre si se ha cometido un crimen contra una ley positiva, como lo observa Curtis, no constituye necesariamente la iniciación de un juicio criminal, porque el fin del procedimiento no vá mas allá que á establecer *si existe causa* para remover á un empleado público del empleo. (1).

Por esas modalidades, si bien el juicio político toma el carácter de un mero acto administrativo, obliga á los Senadores á guardar las formalidades y usos de los procedimientos judiciales (2) porque se le ha dado la solemnidad de una sentencia.

Para que el juicio político prospere contra los funcionarios sujetos á él, es esencial el que la Cámara de Diputados declare por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes haber lugar á formación de causa. Solo en esa forma la acusación es permitida.

Si ella pudiera ser iniciada por cualquier particular que se sintiera agraviado ó bastara la opinión dudosa del sectarismo partidario, el juicio político, en vez de ser salvaguardia del funcionario honesto, sería una sujeción cuando no incómoda y peligrosa, intolerable, porque á cada paso podría sentársele en el banquillo de los acusados.

Legal y racionalmente los agraviados y particulares pueden sin duda denunciar y deponer como testigos; más no asumir el rol de acusadores.

El juicio político en definitiva es, como dice Bryce, la pieza de artillería más pesada del arsenal del Congreso, y precisamente, su excesivo peso es el que la hace inadecuada para los usos ordinarios. - Es como cañón de cien toneladas, que necesita de una maquinaria complicada para colocarlo en posición; de una enorme carga de

(1) Curtis, Historia de la Constitución de los Estados Unidos pag. 232.

(2) Story Comentario sobre la Const. de los E. U. pag. 307.—T. 1°.

pólvora para cada disparo, y de un blanco muy grande sobre que apuntar —O para variar el símil, el juicio político es lo que los médicos llaman un medicamento heroico, un remedio extremo, adecuado para ser aplicado en contra de un funcionario que se ha hecho reo de crímenes políticos, pero totalmente inadaptable para el castigo de *pequeñas* transgresiones.

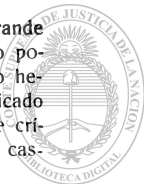
Entre nosotros, el juicio político ha resultado una institución inútil, porque como lo ha proclamado el doctor Eleodoro Lobos, tenemos energía y virilidad para ir al combate; para consumir el fraude electoral; para pelear en los atrios; para ensangrentarnos en las revoluciones; pero no tenemos el valor moral ó la energía tranquila y serena que se necesita para llevar hasta sus últimas consecuencias las instituciones juradas.

Art. 46. El Senado se compondrá de dos Senadores de cada Provincia, elegidos por sus Legislaturas á pluralidad de sufragios, y dos de la Capital, elegidos en la forma prescripta para la elección de Presidente de la Nación.—Cada Senador tendrá un voto.

La causa de que el Senado haya sido reducido en su composición á pocos individuos escogidos por corporaciones de crédito, como lo son las Legislaturas de Estado regularmente organizadas, fué el deseo que se tuviera de hacer de aquel un cuerpo selecto.

A dos formas de elección indirecta ha habido que recurrir entre nosotros para constituir esa rama del Poder Legislativo.— En los Estados federados, son las cámaras locales las que eligen á los Senadores que los representan y en la Capital de la República es el colegio electoral especial, que á ese fin se constituye, quien designa la representación que á ella le corresponde.

La razón de esta diferencia de procedimientos es



obvia.—Concedida *una representación de Estado* al territorio federalizado de la Capital y no teniendo ésta una Legislatura singular, por más que el Congreso desempeñe, tocante á ella, esas funciones, se ha salvado ese inconveniente, adoptando para la elección de sus Senadores un procedimiento idéntico al que se emplea para la elección del Presidente.



Como sistema, la elección indirecta ha sido reprobada, atribuyéndosele el defecto de hacer del voto un eco de la voluntad del elector, por lo que se coloca entre él y el elegido, un cuerpo intermediario que en definitiva es quien elige.

«Si hubiese de ofrecer, dice Assis Brasil, en una afirmación capital, la razón porque prefiero que los representantes sean elegidos directamente por el pueblo, esta razón sería la siguiente, frágil en apariencia, pero profunda en su alcance é íntima significación: La fuerza inicial del organismo político reside en el pueblo; El primer movimiento debe arrancar de él. — La elección indirecta manda que el pueblo cometa en otros la función que la naturaleza le asigna á él mismo; y á título de una purificación que no está en los recursos legales obtener, sólo se consigue eliminar virtualmente al pueblo.— Siempre que mando hacer algo por otro, me eximo de hacerlo, y, si además de eso, dejo á quien procede en mi lugar la libre deliberación sobre el objeto de la acción, mi anulación, á tal respecto, es completa. — Hay, pues, en el principio de la elección indirecta un falseamiento ó negación evidente de la democracia», porque «En la elección de dos grados, sólo dos hipótesis pueden suponerse en cuanto á las relaciones entre el pueblo y los electores de segundo grado: ó éstos representan la voluntad de aquel, ó no la representan: en el primer caso, serán una inutilidad; en el segundo, una injusticia.» (1)

La lógica de este autor, es de hierro, pero aunque

(1) Assis Brasil—Democracia Representativa, pag. 81 y 82.



el sistema de elección indirecta sea el de una voluntad imperfectamente reflejada, es un admirable resorte de selección incrustado dentro del engranaje de la democracia representativa y que, no debe despreciarse, tratándose de formar un cuerpo de índole conservadora, que sea, como lo es el Senado, un eslabón entre los gobiernos locales y el gobierno federal, y una garantía de la plenitud de sus autoridades respectivas.

No escapa á los que han luchado desde el llano, militando en las filas del radicalismo más avanzado, que el prestigio político no es don exclusivo de la moralidad y del talento, y que no pocas veces suele acompañar á la decisión audaz manifestada en la turbulencia y agitación de los partidos en juego.

En esas oportunidades, es el más resuelto el que labra su pedestal, porque en esos estados de efervescencia, no es al pensador á quien se sigue, sinó al que sabe irradiarse pulsando los enardecimientos de la multitud, que voluntariamente se entrega sumisa al que con valor asume su dirección, ó al que con cólera sublime ó fingida sabe esgrimir la palabra que condensa la abominación y el odio que se tiene al adversario.

¡El brazo dispuesto á teñirse en sangre y la palabra tromba del medio día, son en estas circunstancias críticas los clásicos triunfadores de la democracia popular!

Pero como el poseer el arrojo y la tea incendiaria no son las condiciones salientes que distinguen al estadista, ni la honestidad, aptitud, delicadeza y elevación de miras son satélites obligados del valor y de la elocuencia caliginosa, dado que el Senado se crea como puente de unión y se le echa en la balanza de los poderes como peso de estabilidad y equilibrio, nos inclinamos porque su elección se haga en esa forma porque, aunque su representación no sea popularmente la más genuina, es la que más se recomienda.

La democracia, que hace de la soberanía del pueblo un principio fijo y base del poder, no se opone á esas

delegaciones moderadoras que contribuyen á que los intereses de la sociedad sean dirigidos por hombres de utilidad positiva que se colocan como un término medio entre la tradición y las aspiraciones violentas, expuestas á desbordarse.

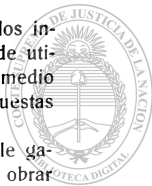
Así limitada, la elección indirecta es una doble garantía, porque el pueblo, al elegir á los que han de obrar por él, interviene directamente, velando por la capacidad y pureza de los que han de proceder en su nombre para que ellos á su vez velando por su propia dignidad á la luz de una opinión pública que subyuga designen á los ciudadanos superiores de que el Senado debe componerse.

Negar al pueblo el derecho de refrenarse, es negar su propia soberanía.

El pueblo podría sentirse excluido si no hubiera un cuerpo representativo, como lo es la Cámara de Diputados, elegida directamente por él, pero no podrá jamás juzgarse desterrado y deprimido porque reconozca en una asamblea escogida por su voluntad, sino una natural presunción de mayor aptitud; una presunción de mayor moderación y prudencia, por lo mismo que la responsabilidad en las designaciones tiende á individualizarse.

Art. 47. Son requisitos para ser elegido Senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar una renta anual de dos mil pesos fuertes ó de una entrada equivalente, y ser natural de la Provincia que lo elija, ó con dos años de residencia inmediata en ella.

La condición establecida para los Senadores, de tener una mayor edad que la que se exige á los Diputados, es sensata, desde que no se ha querido hacer del Senado un cuerpo político destinado al ensayo de las nobles auda-



cias de la juventud, sino formar una asamblea de sabiduría y prudencia.

Sus hombres no deben ser, pues, los portavoces de las puras ideaciones, los sentimentales del desinterés, los espíritus inquietos de reforma y acción; por el contrario, deben simbolizar la madurez de la razón fría, el alma tranquilizada por los largos años de vida recorrida; la fructuosa é inagotable experiencia, adquirida en el aprendizaje y manejo de los negocios públicos.

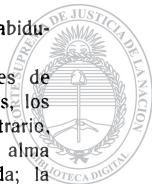
La edad de treinta años no es, sin embargo, la edad clásica para satisfacer los objetos indicados y es por eso que Sarmiento exclamaba un día con pesar en el Senado Argentino: «Nosotros tenemos un Senado, Señor Presidente, pero yo no sé si están bien llenadas, entre nosotros, las condiciones de esta institución.—Cuando vuelvo los ojos hacia mis compañeros, tengo el sentimiento de ver muy raras canas: la juventud ha entrado en este cuerpo.—Se llenan las formas; pero el objeto de esta institución, á mi juicio, queda burlado».

«Pueden ostentar mis concollegas en su mayor parte instrucción, talento y cuantas cualidades se requieren para manejar los negocios públicos, pero nunca podrán suplir, no diré la falta de experiencia, sino aquellas modificaciones del espíritu humano que vienen con los años».

¡Magnífico é insustituible comentario de una mentalidad robusta, cuyo ojo avizor valientemente denunciaba que en aquel período de existencia todavía hay en el cerebro perturbaciones de minoría de edad!

Entre el cargo de Diputado y Senador, apúntase otra diferencia, en cuanto á los años de goce de ciudadanía, que los aspirantes deben reunir para tener acceso en el Senado.

Pero donde más se acentúa la diversidad de requisitos entre los miembros de una y otra cámara, es en la exigencia que se hace á los Senadores, de disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes ó de una entrada equivalente.



Esta condición de riqueza tiene por mira, el que los designados para esos cargos no sean personas necesitadas y, por tanto, expuestas en su conducta.

Con verdad se ha dicho que: Los que por la adquisición de propiedades ó por el ejercicio de una profesión útil y lucrativa logran ponerse en disposición de vivir por sí mismos, contraen ciertos hábitos de independencia y moralidad que los habilita, especialmente, para ese destino, no siendo ordinaria esa ventajosa calidad en los que carecen de dichos medios, quienes, ó viven á merced de protectores, ó no son aplicados al trabajo». (1)

Este requisito fué aprobado en la Convención de 1853 por un número limitadísimo de votos, observándose, por los que lo combatieron, que el Senado debía ser el templo de la gloria; que el dinero no llenaba solo las calidades que debían tener los senadores; que allí debían ir á ocupar un lugar los que hubiesen merecido bien de la patria, por sus anteriores servicios y que aquellos no eran generalmente acaudalados.

En aquella época, en que la guerra y las calamidades habrían destruido las fortunas, parecía también excesiva esa cantidad; pero hoy puede decirse que esta condición carece de importancia, porque con ó sin esa suma anual, sería casi imposible la vida para el más modesto empleado.

Aunque nosotros no pensemos que el gobierno deba ser patrimonio exclusivo de la riqueza, que no siempre es seguro abono de diligencia, talento y mérito, creemos que el Senado debe estar constituido por hombres de fortuna, porque como dijera Franklin «una bolsa vacía no puede mantenerse derecha» y estando tan lejos de la verdad democrática los sistemas políticos conocidos, el Senado debe contrapesar á la Cámara de Diputados, que por no exigir esa condición, abre una ancha puerta de entrada al político concuspicente.

(1) Congreso Nacional, año 1818, sesión del 27 de Agosto.



El principio de la naturalidad ó residencia, ha sido entre nosotros, contravertido, en cuanto ha sido relacionado con los Senadores, expresándose que si el Senado debía ser reflejo de la autoridad de las Provincias, el Senador debía ser oriundo y habitante actual de ellas; y que si, por el contrario, podía ser nacional y nó provincial, entonces el Senado debía tener por base la representación de los habitantes, y la Nación ser dividida en distritos senatoriales, en razón de la población. (1)

La consecuencia que anotamos demostraría, efectivamente, un desvío en nuestra Constitución si no nos hubiéramos reunido en un cuerpo de Estado, bajo una sola ciudadanía y con el firme propósito de no dejar de pie ninguna diferencia entre los ciudadanos de cada Provincia y los de las demás. (2)

El principio de naturalidad ó residencia no consulta, pues, más que razones de conveniencia, siendo estas las de que no se elijan Senadores extraños á la Provincia electora y la de asegurar al Congreso contra las intromisiones del Ejecutivo, en favor de sus allegados, residentes en la sede del Gobierno.

Art. 48. Los Senadores duran nueve años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará por terceras partes cada tres años, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, los que deben salir en el 1º y 2º trienio.

La duración del cargo de los Senadores, ha sido tema muy debatido en las convenciones constituyentes de nuestro país. Cuando esta Cámara se creó en 1818, hubo una tendencia marcada á hacer este cargo inamovible

(1) El Redactor de la Comisión Examinadora. — Convención de Buenos Aires, año 1860, N.º 4.

(2) Véase artículo 8 de la Constitución Nacional.



mientras los elegidos guardarán buena conducta en el desempeño de sus tareas.

Se creía que sería más fácil fijar el orden público, dar estabilidad y firmeza á la Constitución y respetabilidad á un cuerpo que debía intervenir en las relaciones con los poderes extranjeros, garantiendo á sus miembros, una adquisición considerable de experiencia y práctica de los negocios públicos; una independencia necesaria para llenar funciones de su resorte, tan difíciles, como eran la de tener que juzgar á los más grandes y poderosos funcionarios del Estado, y mas que todo infiltrando en ellos con su prolongada estadía en el gobierno un espíritu nacional de fondo inalterable que impidiera la disolución del país, haciendo frente á las fuerzas centrifugas del espíritu de pueblo y provincia.

Con igual celo se sostuvo por otra parte la amovilidad de los Senadores oponiéndose, principalmente, el que una duración regular en sus empleos, era suficiente para producir los buenos efectos que se esperaban de la perpetuidad; y que si la amovilidad era un impedimento para que ellos desempeñasen el cargo de juez de los grandes funcionarios, también debería serlo para los Diputados por ejercer la no menos peligrosa atribución de acusarlos; que la permanencia indefinida de los Senadores evidentemente ponía en riesgo la parte democrática de la Constitución, que sería arruinada por esa terrible ley de degeneración política á la cual contribuía la naturaleza humana, por estar tan expuesta á la corrupción, y á tal punto que llegaba á hacerse indispensable para que los hombres cumpliesen las obligaciones que contraen, el renovarlos en general y periódicamente, para que ellas no perdieran su vigor é imperio dado que todas las instituciones se alejaban al través del tiempo, del espíritu y fines que las originaron; que si las plazas senatorias eran un premio, debían circular igualmente entre los ciudadanos más beneméritos y no estancarse en unos pocos; y si eran una carga, debían repartirse del mismo modo entre ellos y no gravarse á unos cuantos; que si los Senadores perpétuos

presentaban en algunas Naciones un aspecto favorable, también presentaban otro funesto y ominoso, como era el de haber dado lugar á remedios violentos que anunciaban la gravedad del mal, como había ocurrido con motivo de la creación del tribunado en Roma y en Creta, donde la revolución había sido el único contrapeso del poder Senatorial. (1)

Como término que no era de extrema amovilidad é inamovilidad, se consignó entonces que los Senadores durarían en el cargo por el tiempo de doce años, renovándose por terceras partes cada cuatro.

En 1826, ese extenso período se redujo á nueve años y se ha conservado desde esa época sin alteración, como justo medio de permanencia, pero renovándose el Senado en la composición de sus miembros, de tres en tres años y por terceras partes, para que así fuera el depositario de la experiencia que con el andar del tiempo dejan los hechos y de manera que los del presente pudieran ligarse á la historia pasada del país, y no tomar aisladamente un suceso, sin recordar que el era el producto de una serie de acontecimientos que lo produjeron y lo prepararon. (2)

La institución del Senado, apreciada por la forma de su renovación, es de ese modo un obstáculo impuesto á la inestabilidad de la opinión pública, un detenimiento de los cambios súbitos que puede ocasionar en las leyes el advenimiento sucesivo al poder de partidos revolucionarios ó adversos. (3)

Art. 49 El Vicepresidente de la Nación será Presidente del Senado; pero no tendrá voto sinó en el caso que haya empate en la votación.

La presencia del Vicepresidente de la Nación dentro

(1) Congreso Nacional, año 1818, Sesión del 22 25 de Septiembre pag. 336 y 337

(2) Sarmiento.—Cámara de Senadores, Sesión del 11 de Julio de 1878.

(3) El Redactor de la Comisión Examinadora, Convención de Buenos Aires, año 1860. N.º. 4, pag. 23.

del Senado, no es como se ha inducido una tutoría de la autoridad ejecutiva sobre el Congreso».

Apesar de ser el Vicepresidente de la Nación parte del poder ejecutivo, no ha habido al discernirle un rango en la Cámara de Senadores, intención de menoscabar la independencia ó desmembrar la autoridad de aquella en cuanto al derecho que tiene para darse autoridades y nombrar sus empleados.

En la República Argentina, lo mismo que en los Estados Unidos, se ha colocado al Vicepresidente en la presidencia del Senado, porque habiendo que buscarle sitio en el gobierno, á fin de que no quedara en la inacción, se creyó que era ese el lugar más apropiado.

Nada más absurdo que el temer que se pueda debilitar ó circunscribir el poder del Senado con tal dirección, pues no teniendo el Vicepresidente, como presidente de cámara, sino voto en los casos en que las opiniones de sus miembros se dividen por igual y estando por su investidura, en la condición de aspirante al ejercicio de las funciones del ejecutivo, es más probable que desee la desaparición de éste, que el robustecimiento de su poder.

Con esa limitación de influencia es, sin duda, en el Senado donde mejor ha podido colocarse al Vicepresidente de la República porque desde ahí le es posible seguir á conciencia la política exterior que se desarrolla, estar al tanto de los negocios públicos internos y ponerse al cabo de cuanto le interesa, para cuando llegue el caso de ocupar la primer magistratura de la Nación.

Estando además formado, el Senado por un número par, en el supuesto de que la representación que encarne sea una representación de estados y por igual, se concebirá los múltiples inconvenientes que surgirían, si se eligiese á uno de sus miembros para presidirlo. No votando el Presidente, el Estado á quien él representara perdería un voto; si votara, habría la posibilidad de un empate sin solución.

La conveniencia de que el Senado fuera presidido por una persona que no formara parte de él, es tan evi-



dente que acabamos de palpar que sin esa condición, la igualdad de la representación senatorial no se mantendría.

En este sentido puede recordarse «que el voto uniforme concedido á cada Estado es, á la vez, un reconocimiento constitucional de la porción de soberanía remanente en los Estados y un medio de conservar esa soberanía restante». (1)

Como también se ha expuesto, dado el origen, rango y altas funciones á que el Vicepresidente podría ser llamado, en cualquier momento, todo hacía presumir que presidiría las deliberaciones del Senado con gran espíritu de imparcialidad, justificando de esa manera la confianza que había merecido de sus conciudadanos.

Art. 50 El Senado nombrará un Presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del Vicepresidente, ó cuando éste ejerza las funciones de Presidente de la Nación.

El plan de confiar al Vicepresidente de la Nación la dirección del Senado, se modifica cuando aquel se ausenta ó es llamado á ejercer el cargo de Presidente de la República.

En esos casos, es un Senador el que debe presidir la Cámara y es á ese objeto á lo que obedece el nombramiento del presidente provisorio que la Constitución preceptúa. Sin embargo este presidente provisorio designado para reemplazar al presidente efectivo del Senado, no tiene, en un todo el mismo carácter pues por las leyes reglamentarias, puede tomar parte en los debates, cediendo su puesto al Vicepresidente.

La denominación aplicada de presidente provisorio, no es tampoco la que más armoniza con su justa expresión, pues el vicepresidente no solo puede ausentarse si

(1) James Madison.—El Federalista.—N.o LXII, pág. 503.

nó, como hemos dicho, convertirse en Presidente de la Nación.

Más correcto habría sido, como lo sugiere Vedia, titular á su reemplazante pro-tempore, denominación que es la adoptada en los Estados Unidos.

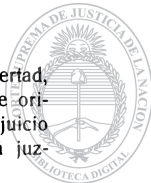


Art. 51 Al Senado corresponde juzgar en juicio público á los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino á mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Desconfiándose del valor de los miembros de la Suprema Corte en tarea tan espinosa, como es la de juzgar á los principales funcionarios del Estado, y del crédito y autoridad que en ciertas ocasiones aquella pudiera tener para reconciliar al pueblo con el funcionario acusado por sus representantes, pero absuelto de culpa y cargo, se ha entregado al Senado, como el tribunal más enaltecido y más independiente, la facultad de resolver en juicio político.

La Corte Suprema no ha parecido, por su composición poco numerosa, el prototipo del tribunal para centralizar el enorme poder de juzgar, honrando ó infamando á los hombres más distinguidos y de más elevada posición en el país, sobre todo, porque por el carácter eminentemente político de este juicio se consideraba que se contradecía la doble garantía tenida en vista, de un doble juicio por el cual se separaba la responsabilidad de los acusados, según fuera puramente política ó también civil y penal.

Hacer intervenir á un solo tribunal en responsabilidades tan desemejantes, era para los adversarios de esa idea, casi incluir en una misma sentencia aún aquellas



responsabilidades que importaban la pérdida de libertad, vida y bienes, porque presumían que el error que se originara en el juicio político arrastraría al error en el juicio ordinario, siendo las mismas personas las llamadas á juzgar y sentenciar en uno y otro caso.

No queriendo atribuirse al poder judicial tan considerable aumento de autoridad ni crear, para los juicios de acusación política, un tribunal en el que se notara la ausencia de personas que perteneciesen á otros departamentos del gobierno, pensose, aun después de haberse escogido el Senado en que en su composición debía tener cabida el primer magistrado de la Corte Suprema, para que el espíritu de facción no pudiera ser insidioso y tratar de suplantar, en caso de acusación al Presidente efectivo, por el Vicepresidente llamado á sustituirle.

Entre las objeciones que en su contra ha levantado este sistema de tribunal mixto, recordaremos las de que por él se confunde la autoridad legislativa y judicial en un mismo cuerpo, borrando y anulando la separación que debe existir entre los diferentes departamentos de gobierno; la de que se contribuye, declarando al Senado tribunal de acusación política, á que se haga en su favor una indebida acumulación de facultades que tienden hacer de ese cuerpo un juez demasiado indulgente de la conducta de hombres de cuya acción ó elección oficial han participado y, por último la de que perteneciendo en común al Senado y al ejecutivo la facultad de hacer tratados, se constituiría á los senadores en jueces propios, en el caso que prevaleciera la corrupción ó la perfidia, en el ejercicio de esos cargos.

Hamilton, que con sagaz detenimiento ha estudiado estas críticas, dice que pudiendo denominarse políticos los objetos que por su naturaleza comprende este juicio, en vista de que se refieren á daños hechos inmediatamente á la sociedad, esta mezcla parcial no solo no confunde, en absoluto, la autoridad legislativa y judicial, sino que, aún en principio, estas concesiones ocasionales entre los diversos poderes, no se oponen á que en lo principal es-

tén separados y sean enteramente distintos y que asignando, sin contrariar la división entre las dos ramas de la Legislatura, el derecho de acusar, á la Cámara de Diputados y el de juzgar, á la de Senadores, están precavidas las persecuciones motivadas por las perfidias del partidismo.



Invocando, la misma división niega sea cierto que se conceda al Senado, por esa facultad un decidido predominio y hace ver que en él es donde puede depositarse, en general con más ventaja y menos inconvenientes, porque pudiendo cada Cámara independientemente la una acusar y la otra juzgar, la inocencia está más garantida de una condenación injusta.

Creer—expone—que los senadores serán jueces demasiado indulgentes, con los funcionarios que hubiere elegido, es prejuzgar por la indignidad de los nombrados de la idoneidad de los que acuerdan su elección, pues no es posible creer que se despierte una inclinación tan fuerte como para sostener á los que hubiesen resultado innmerecedores de su confianza, sobretudo, correspondiendo al Presidente *designar* y con consulta y consentimiento del Senado, *nombrar*.

Examina la suprema hipótesis de una acusación, en el supuesto de que el Senado, por sus afinidades con el ejecutivo, se hubiera aliado al celebrar los tratados, para traicionar los intereses de la patria, y contesta diciendo que es sencillamente absurda una hipótesis tan vana é insustancial.

Pero ni esta defensa, ni otras semejantes, han desvanecido la opinión, bastante generalizada, de que el Senado carece de todos los requisitos propios de un tribunal de derecho; que no es responsable, no es imparcial y que es demasiado numeroso para ese fin. (1)

Se ha criticado también, entre nosotros, el que se obligue especialmente á los Senadores á prestar juramento en caso de juicio político, diciéndose que «si los Se-

(1) Vedia — Constitución Argentina, Pág. 187.

nadores *al aceptar el cargo se comprometen* solemnemente á desempeñar fielmente sus funciones, como en realidad lo hacen, no es necesario un nuevo compromiso, porque esto importaría que el primero carece de importancia ó de eficacia, lo cual no es posible suponer. (1)

En el Congreso Constituyente de 1853, este sistema de tribunal mixto fué impugnado, no porque allí se pensara que la atribución de juzgar, aunque sea por delitos oficiales, debía corresponder á los jueces, sinó porque se sospechaba de la influencia que el Presidente de la República podría ejercer sobre el Presidente de la Corte Suprema en caso de que él fuera acusado, pero esas dudas se disiparon, expresando que aquel magistrado no debía considerarse bajo la influencia del Presidente de la República, por ser un empleado inamovible, elevado á ese puesto, no por su sola voluntad, sinó con el acuerdo del Senado, condiciones que se conceptuaban bastantes para garantizar su independencia. Que, por otra parte, era de preferirse este empleado á cualquier otro presidente que el Senado eligiera, por cuanto en los casos de acusación, se erigiría al Senado en gran jurado, saliendo de las condiciones ordinarias de su misión, en cuyo caso era evidente que el Presidente de la Cámara de Justicia prestaría mayores ser vicios, por la analogía de las funciones corrientes de su cargo. (2)

En nuestro sentir, el Senado, presidido por un miembro de la Corte Suprema, sería como tribunal de enjuiciamiento político, el más completo si el fuera, en realidad, una sujeción para las autoridades superiores. Pero como la esperanza de la reelección indefinida, hace á los Diputados corredores de votos é influencias y sostenedores sistemáticos de los más encumbrados funcionarios, ni el juicio político existe, ni el Senado es más que un tribunal *in nomine*. ¡Por sus horcas solo pasa la ignominia de antemano vencida y desamparada!

(1) Gaceta Reformas á la Constitución Nacional — Pág. 272.

(2) Congreso Constituyente, año 1853, sesión del 27 de Abril.



Si así no sucediera, con convicción sostendríamos también, que no es tampoco la fórmula del juramento previo á la constitución del tribunal una fórmula vana, porque siendo el hombre ser de impresión, debe hacerse vibrar sus fibras en ese solemne acto, invocando la justicia, de la cual van sus miembros á convertirse en intérpretes, para que se penetren de la responsabilidad que les cabe en el desempeño de la delicada tarea que la sociedad les ha confiado.

El juramento prestado en esas circunstancias, es una invitación hacia el recojimiento de una meditación virtuosa, es la voz de Dios resonando en la conciencia.

Art. 52. Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza ó á sueldo de la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta á acusación, juicio y castigo, conforme á las leyes, ante los tribunales ordinarios.

Reducidas las atribuciones del Senado, como tribunal de enjuiciamiento de los altos funcionarios, á un rol meramente político, tenía que dejarse expédito ante los tribunales comunes, un derecho de reparación á los damnificados en su libertad, persona ó bienes, por abuso de autoridad, desde que la responsabilidad de los funcionarios es una de las garantías que más recomienda la excelencia de nuestras instituciones. (1)

Según este principio, todos los funcionarios públicos son responsables de sus actos y de aquellos que deben ejecutar, (2) no pudiendo, ni aún los inferiores, excusarse en la obediencia prestada á sus superiores, (3) pues

(1) Fallos de la Suprema Corte, T. 55, pag. 392, T. 31, pag. 296.

(2) Fallos de la Suprema Corte, T. 5, pag. 15.

(3) Fallos de la Suprema Corte, T. 5 pag. 181. Fallo de la Cámara Federal de la Capital, Noviembre 19 de 1908, Senador Nacional don Manuel Láinez versus el Coronel José María Calaza.

«Una orden no produce irresponsabilidad completa, sino en tanto que hay de una parte derecho de ordenar y de la otra deber de obedecer. Esta relación de subordinación, no existe con toda su fuerza, sino en el servicio del Estado y en la gerarquía de los funcionarios públicos. En el servicio del Estado, la necesidad de obedecer las órdenes de los superiores, quita todo carácter de imputabilidad á los actos del agente inferior y, en consecuencia, la ley, que no vé en él más que un instrumento pasivo de una voluntad más alta, lo declara irresponsable y exento de pena; pero se necesita, para ello, 1º Que la orden emane de la autoridad competente en la órbita de sus atribuciones; 2º Que la orden sea concerniente á un asunto del servicio; 3º Que no sea punible, sino como constitutiva de un abuso, exceso ó violación de los deberes funcionales; 4º Que al ejecutar la orden, el inferior no viole un deber de sus funciones». (1)

No pudiendo considerarse al hombre como una máquina, ni admitir la orden superior como justificación de un delito; la responsabilidad es personal y alcanza gradualmente á los partícipes de toda clase, sean agentes oficiales ó nó. No sucede así con la ejecución de una ley, aunque sea inconstitucional. Los ejecutores de ella no incurrén en responsabilidad. (2)

Ese es el único caso de excepción, en que tanto los grandes como los pequeños funcionarios, están exentos de responsabilidad y pena.

Art. 53. Corresponde también al Senado autorizar al Presidente de la Nación para que declare en estado

(1) Son estos los principios y requisitos que la Cámara Federal de la Capital ha establecido, fundándose en el comentario oficial del Cód. de Baviera, en cuya parte nuestro Código Penal se ha inspirado.—Vease Código Penal de Baviera, Traducción, art. 122 y nota. — Fallo citado, senador, Lainez, versus Calaza.

(2) Fallos de la Corte Suprema, T. 16, pág. 461.

de sitio uno ó varios puntos de la República, en caso de ataque exterior.



Tratándose de un ataque á la soberanía del país y en que la necesidad y urgencia de su defensa obligan á tomar medidas inmediatas, había que facilitar el uso de la mayor suma de poder, sin dar lugar á esos procedimientos lentos con que se resguardan los derechos en general.

Puede decirse. entonces, que en tales circunstancias, interviene solo el Senado en la declaratoria del estado de sitio, 1º, porque desempeña funciones consultivas y por la urgencia que el caso supone, en cuya virtud se resume el poder en el Senado, más fácil de convocar y de reunir que todo el Congreso para prestar su acuerdo; 2º, porque la Constitución, por regla general ha requerido el acuerdo de este cuerpo en todos los casos que el Presidente ejerce funciones representativas de la soberanía nacional, tanto en relación con el exterior, como respecto de la formación de los poderes en el orden interno. (1)

Art. 54. Cuando vacase alguna plaza de Senador por muerte, renuncia ú otra causa, el Gobierno á que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente á la elección de un nuevo miembro.

En consideración á que el Senado representa á las provincias por iguales votos y que es colaborador único del Poder Ejecutivo en el ejercicio de ciertas facultades, se ha tenido especial cuidado de que su representación esté siempre completa.

Para que así suceda, nuestra ley fundamental ha prescripto de un modo terminante que, el Gobierno á quien la vacante corresponda, haga proceder *inmediatamente* á la elección de un nuevo miembro.

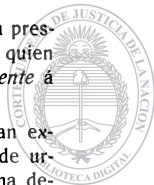
Aunque la disposición constitucional no fuera tan expresa, no habría tampoco en contra de las razones de urgencia invocadas, nada que aducir, para justificar una demora en llenar los claros ocasionados en las bancas de Senado; porque siendo la elección de los Senadores indirecta y correspondiendo ella á las Legislaturas de estado, no hay lugar á abrigar el temor de producir una agitación popular ni porque autorizar á los gobiernos de Provincia á designar el momento más oportuno para que se realice como se ha sancionado *en caso de vacante* de diputados.

Art. 55 Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde 1º de Mayo hasta el 30 de Septiembre. Podrán también ser convocadas extraordinariamente por el Presidente de la Nación ó prorrogadas sus sesiones.

El tiempo en que las asambleas legislativas desempeñan sus tareas anuales, se divide en periodos cortos que se distinguen con el nombre de sesiones.

Cuando ellas caen dentro del término que la Constitución determina á su labor, se llaman ordinarias; cuando son continuación de éstas, pero fuera de ese plazo, se denominan de prórroga y cuando se producen por convocatoria especial, se dice que son extraordinarias.

La limitación de tiempo que se hace al funcionamiento de las Cámaras, es una regla de disciplina que formaliza la atención de sus miembros en el estudio y resolución de los asuntos á su cargo, pues con la clausura de sus sesiones, la postergación y el abandono in-



debido de los asuntos se conoce y, si bien no hay una sanción coercitiva, hay por lo menos una sanción moral que surte sus efectos cuando la corrupción no ha invadido en absoluto las esferas políticas. (1)

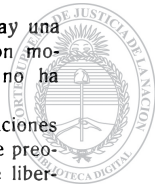
Admitido el receso de las Cámaras en situaciones normales, no solo se consigue que sus miembros se preocupen de trabajar, sino que tengan otro período de libertad, durante el cual puedan visitar los distritos de su elección concretándose á indagar las necesidades y estudiar el modo de solucionar los problemas que afectan á su adelanto y economía, de suerte que á su hora estén todos los intereses del país representados en el Congreso.

Ese período de libertad tiene un otro don y es que por esa tregua, que se impone á la lucha parlamentaria, las asperezas que ocasiona el debate diario entre los que representan ideas é intereses opuestos, se debilitan, quedando sinó borradas, suavizadas, por la despreocupación y ausencia.

Los méritos de este orden se empequeñecen, replicando que por la fijación de un término á la labor parlamentaria ó se retrae la atención de los legisladores, del estudio y discusión de los asuntos de grave trascendencia, haciéndola demasiado breve ó se la hace demasiado extensa para que sea bien cumplida.

Dichas objeciones tienen un valor relativo, porque sin hacer depender toda la acción del Congreso de la sola iniciativa del Poder Ejecutivo y sin abandonar, tampoco, toda la administración al capricho de las mayorías legislativas militantes, el verdadero peligro acusado, que es el de la brevedad, puede precaverse sin recurrir á sistemas extremos, autorizando al Congreso á convocar-

(1) El Congreso Argentino ha confirmado la utilidad de esta medida, ofreciendo en ciertas épocas el deplorable espectáculo, de convertir en sistemático el ausentismo á las sesiones ordinarias, haciendo que las sesiones de prórroga, fueran más largas y nutridas en asuntos que aquellas, viniendo á ser, en consecuencia, las primeras una especie de apéndice de las sesiones de prórroga. Lucas Ayarragaray, Congreso Nacional, Cámara de Diputados, Sesión de Mayo 7 de 1905, pág. 30.





se por si mismo, por pedido motivado de un número respetable de diputados y senadores que, no sea en ningún caso, menor que la mitad de los miembros que componen la totalidad de una y otra cámara.

Establecemos ese mínimum porque debe pensarse que cuando una causa afecta seriamente los intereses del país, el espíritu de sus representantes sin esfuerzo se conmueve y uniforma, mientras que si esa impresión no se produce es porque ella no existe más que en los animos trabajados por la intransigencia partidaria, que no debe gozar de ventajas para agitar la opinión con peligro para las instituciones.

Además, si no nos guiáramos por esa fórmula, la convocatoria por el Congreso mismo no tendría objeto, porque contando el Ejecutivo con la voluntad de la mayoría de las Cámaras, tales sesiones serían inoficiosas, dado que estando de acuerdo con él, ó fracasaría la invitación, ó las Cámaras se reunirían al solo efecto de originar debates apasionados, esto es en el supuesto de que esas mayorías legislativas creyesen conveniente aceptar la lucha de partido en ese terreno.

En la República Argentina, el Presidente es quien hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, pero no puede decirse, á pesar de ello, que de él depende su convocatoria á sesiones ordinarias, puesto que nuestra Constitución ordena terminantemente á las Cámaras, reunirse en la fecha por ella determinada: el 1º de Mayo de cada año.

Sin embargo, si la convocatoria á sesiones ordinarias no está sometida á su arbitrio, á otra conclusión se arriba cuando se trata de sesiones extraordinarias ó de prórroga.

El art. 86, inciso 12, de la Constitución, incluye entre las atribuciones del Presidente, la de prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso ó convocarlo á sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden ó de progreso lo requieran.



Es decir, que durante el período de receso, el Congreso deja de ser un poder autónomo y superior y aun que á él se le haya encargado de vijilar la marcha del Poder Ejecutivo, no puede, durante ese interregno, ser juez de sus actos ni garantizar el funcionamiento ordenado y regular de la administración.

En ese período, queda como cuerpo inerte, sujeto á la dependencia absoluta de la voluntad del Presidente, hasta que suene la hora de su convocatoria.

El radicalismo de este sistema, unido á las amplias facultades constitucionales que posee el Poder Ejecutivo, lo transforman, desde luego, periódicamente, en señor omnímodo, dueño de libertad, vida y hacienda, desde uno á otro confin de la República.

Desde que el Congreso cierra sus sesiones, él es un autócrata, puede declarar el estado de sitio, dejando en suspenso las garantías individuales; puede intervenir en las provincias y modificar su política interior, derrocando gobernadores, legisladores y jueces; puede *transformar el Congreso mismo*, si esas intervenciones *coinciden* con la renovación bienal de la cámara de Diputados y escudarse así contra toda responsabilidad ulterior de juicio político.

A este sistema fatal se debe, el que en nuestro país los gobernadores no hayan sido más que tenientes ó maniqués de los presidentes argentinos y que el Congreso, en vez de ser juez de sus actos, haya sido, con honradas excepciones personales, tropa disciplinada. (1)

Art. 56. Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto á su vali-

(1) Como podría querer tildársenos de exagerados, nos remitimos á las consideraciones que se hicieron en 1860, al tratar del establecimiento de una comisión permanente que acompañara al Ejecutivo durante el receso del Congreso Legislativo. En ellas se mencionan las disposiciones constitucionales que quedan en receso y las extraordinarias facultades con que puede decirse el Ejecutivo queda revestido.

dez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler á los miembros ausentes á que concurran á las sesiones, en los terminos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.



Ha sido un principio universalmente aceptado, aunque algunos escritores opongan justas resistencias, el que debía concederse al Poder Legislativo, para que pudiera conservar su integridad é independencia, el derecho de juzgar de la validez y nulidad en la elección de sus miembros.

Antes de 1826, el Congreso Argentino nunca se había ocupado de hacer ese examen, porque las elecciones se realizaban sin más regla que las especiales que había en cada Provincia, por lo cual se reducía á observar si los poderes estaban concedidos en forma bastante para incorporar á su seno al Diputado electo, aceptando así el que las autoridades locales fueran los jueces de la elección. (1)

Pero esta práctica viciosa que diera pié á que se sostuviera en el Congreso mismo, que si las Juntas electorales tenían *derecho de elegir*, también tenían facultad *para remover á los Diputados*, fué corregida por la Constitución de aquel año, decirniendo á las Cámaras ese poder, conceptuado como necesario á su natural existencia.

La Constitución de 1853 extendió esa declaración, adoptando probablemente, como más explícita, la formulada en la Constitución de los Estados Unidos, pero incurrió en el error de inspirar su texto en una traducción francesa incorrecta, lo que hace que no sea preciso su concepto constitucional.

Esa traducción á que nos referimos, es la de Odent, que cita y critica Calvo, y la que en vez de decir que

(1) Congreso Nacional, Año 1826, Sesión del 7 de Abril, palabras pronunciadas por el Diputado Zavaleta, pag. 508.

cada cámara será juez de las elecciones escrutinios y calificaciones de sus miembros. Se expresa así: «*Chaque chambre sera juge de elections et des droits ó titres de ses membres*» etc; lo cual es, por cierto, cosa de diferente significación.

Fundamentalmente, en la elección de un Diputado ó de un Senador, no hay más que dos exámenes á hacer, el que versa sobre la *aptitud legal del elegido* para que se le reconozca como tal y el que recae sobre el tiempo, modo y forma de la elección en sí.

Los derechos y títulos de los miembros que componen las Cámaras no los otorgan ellas como pudiera creerse; *los otorga la Constitución*. Las Cámaras *juzgan* de la *elección* y después de haberla reconocido como buena, *ponen al electo en condiciones de usar y disfrutar*, bajo su amparo, de sus derechos y privilegios individuales y colectivos.

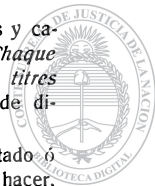
El sometimiento de las elecciones y el de la aptitud legal del elegido á un juicio previo, es inevitable, pues sin esa subordinación, podrían introducirse fraudulentamente en las asambleas, personas que no contaran con el voto de sus conciudadanos ó que no reunieran las condiciones exigidas para formar parte de esas asambleas.

Sobre lo que no hay absoluta uniformidad es á quien debe acordarse este poder de examen.

El poder Legislativo tiene sus defensores y combatientes.

Los que en su favor se inclinan, hacen depender su integridad é independencia, de esa atribución. Ninguno como él, exponen, tiene tanto interés en conservar y defender sus atributos, ningún otro será más vigilante para reprimir la violación de sus privilegios y sostener la libre elección de sus miembros. Esta es la razón por la que se dá á las Legislaturas el poder de verificar la validez de sus elecciones.

A esta laudatoria, desmentida por la experiencia de los hechos, la crítica responde: «Siempre que las Cáma-



ras examinen las actas, sucederá lo mismo que hasta aquí ha sucedido; la mayoría aprobará incondicionalmente las actas de los suyos y rechazará las de las minorías que no le convenga que figuren en el Parlamento. Nunca la mayoría ha de mirar con indiferencia á sus partidarios ni ha de verse libre de prevenciones contra los enemigos... El único medio de que el exámen y discusión de las actas sea una verdad, es entregarlas á los tribunales para que juzguen con estrecha sujeción al derecho escrito. Las elecciones se hacen con arreglo á una ley, y por ende, corresponde al poder judicial examinar las actas y resolver en juicio, con arreglo al derecho constituido, las protestas que se hagan: cuando en las elecciones se perturba el orden jurídico, violando las leyes, claro es que á los tribunales corresponde el restablecimiento de ese orden y la represión de las transgresiones y violaciones de los preceptos legales». Con igual fundamento, aunque la suponen existente, sostienen que debe haber una ley que regle la capacidad de los diputados, y por identidad de causa, atribuyen al Poder Judicial la facultad de examinar toda contienda que surja sobre las condiciones acerca de los elejidos.

Entre estos dos sistemas, emerge un otro, que es el adoptado por la Constitución y el Congreso Argentino. Este es mixto: por él se atribuye á las *Juntas Electorales de Distrito*, la dirección de todo el mecanismo comicial, de modo que todos los *actos preparativos y definitivos del sufragio*, se realizan bajo su autoridad y vigilancia, pero sin que ellas puedan pronunciarse sobre la *validez ó nulidad* de las elecciones, *ni rechazar las actas* que revistan las formas determinadas en la ley.

Es decir, que las Juntas terminan su cometido una vez *verificado el escrutinio*; entonces los diplomas que ellas expiden á los electos, *pasan á la Cámara*, la que encarga á una comisión que la asesore jurídicamente; quedando reservado por último, á la Cámara misma, el poder exclusivo de abordar la cuestión política y todos



los asuntos conexos que juzgue conducentes al juicio pleno de la elección.

Este procedimiento propio á la elección de diputados y Senadores *no electos por las Legislaturas de Estado*, sería superior al que entrega en *absoluto* el juicio de las elecciones al Poder Legislativo ó al Poder Judicial, á *condición* de que las Juntas se compusiesen dando sitio por *vía de fiscalización*, á miembros que representarían á los partidos organizados, y no se constituyeran con una *mayoría* de funcionarios provinciales de *antemano decisiva* y favorable á los gobiernos locales, como hasta ahora se hace.

Sin ese contralor y sin esa condición, el cuerpo electoral será siempre suplantado en el mismo instante de votar, por la acción influyente del gobierno.

Organizado en esa forma el proceso electivo, la Cámara sería Juez de las elecciones de sus miembros, en cuanto sería Juez de los registros y actas de la elección; pero sin poder atribuirse el derecho abusivo de juzgar la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, y de consiguiente, de los derechos del elector. Esta atribución que es de derecho común pertenece únicamente á los jueces y tribunales de justicia. «Las listas de inscripción son el resorte de la elección, el muelle sobre que gira toda la acción política de una Nación en el gobierno representativo; y cuando este resorte se pone constitucionalmente en manos de los que han de hacer las elecciones para que decidan también á este título, sobre las inscripciones del registro, que nuestras leyes encomiendan á la acción de los tribunales de justicia, se suprime el gobierno representativo; y en nombre de la Constitución se establece una oligarquía inamovible é irresponsable que trae consigo el desorden, el desquicio y falta de gobierno regular en todo». (1)

El rol de la Cámara de Senadores, como juez de elección es menos peligroso y más limitado, porque eli-





jiéndose aquellos por las Legislaturas de Provincia, su poder se reduce á examinar si la elección emana, sin violencia ni fraude, de cuerpos *reconocidos y constituidos* y si el candidato designado por el sufragio de sus miembros no es inhabil por falta de condiciones legales. El Senado, como juez en este caso, no puede pronunciarse sobre los títulos y derechos de los miembros de las legislaturas de Estado para expedir el diploma de un Senador, porque funcionando ellas como tales y observándose estrictamente el procedimiento legal establecido para ese acto, no es á él á quien le corresponde juzgar como se han organizado, porque las legislaturas que eligen Senadores, constituyen uno de los poderes públicos del estado provincial y sus procedimientos para organizarse estan sujetos á las leyes de la jurisdicción local. (1)

Constitucionalmente tampoco cabe otra interpretación. Conceder al Senado un privilegio tan extenso, como sería el de reveer las elecciones de los diputados y senadores provinciales, con motivo de cada elección de Senador Nacional; sería darle un poder de intervención periódico, superior al poder de las intervenciones comunes; sería darle facultad para reconocer ó desconocer á cada paso las autoridades de provincia; sería convertirlo en árbitro supremo de la política del país, atentando contra la soberanía de las Provincias y contra sus instituciones.

El criterio político que no cede ante razonamiento alguno cuando se trata de obtener ventajas, ha sostenido sin embargo, que el derecho del Senado como Juez de las elecciones de sus miembros se extiende hasta inquirir si los diputados y senadores estan legítimamente sentados en sus respectivos bancos.

Siendo la elección de Senadores por la Capital, el Senado examina la composición del Colegio Electoral formado á ese objeto, á fin de que si resultara fraudulenta, el Ejecutivo proceda nuevamente á convocar el pue-

(1) Del Pino Cámara de Senadores Sesión de Abril de 1910.

blo para elegir electores y si el rechazo fuese por razones de orden personal que atañen al elegido, para que se reuna otra vez y practique otra elección.

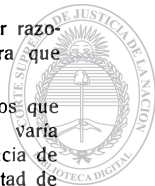
Quorum.—La determinación del número de votos que las Cámaras han de reunir para poder sesionar, varía de Nación á Nación; pero sea que se fije la presencia de sus miembros en las dos terceras partes ó la mitad de su totalidad, ó en cualquier otro número, este señalamiento preciso obedece á que las resoluciones más importantes y más delicadas no puedan votarse por una ínfima representación, contrariando las ideas de las mayorías y con peligros de trascendencia para el país.

Con esa medida desaparecen las probabilidades de toda confabulación y sorpresa por parte de las minorías, que no son únicas, en cuanto á poder ser perjudiciales. Las mayorías por desidia ó por móviles partidistas, podrían á su vez con su ausencia, obstaculizar la acción de los demás poderes y frustrar la acción parlamentaria, si las minorías no estuviesen autorizadas para obligar á los demás miembros de la Cámara á concurrir á las sesiones, haciendo uso de la fuerza pública en caso necesario.

Por eso, los miembros de las Cámaras solamente pueden eximirse del deber de concurrir á las sesiones, cuando aquellas les conceden permiso para faltar, sea por solitud hecha por el interesado ó por medio de cualquier otra persona en su representación.

No obstante que es difícil ocasionar cuestiones sustanciales con la formación del quorum, en nuestra vida parlamentaria estas se originan ordinariamente con motivo de la renovación periódica de las cámaras, porque no pudiendo estas entrar á sesionar sin la mayoría absoluta de sus miembros, se ha introducido para esa circunstancia, la práctica de incorporar á los diputados y senadores electos *antes de que se haya votado su elección aprobándola.*

A causa de este procedimiento consagrado se ha di-



cho en oposición á sus fundamentos, que nuestra Constitución supone al disponer que *cada Cámara sea Juez de las elecciones de sus miembros*, que existe como tribunal, una entidad política diversa de aquellos cuyos diplomas van á ser juzgados, y que considerar al electo Senador ó diputado sin que se haya cumplido aquel recaudo, es invertir todo el régimen constitucional en esta materia, como lo confirma aquella disposición correlativa que ordena á los Senadores y Diputados prestar en el acto de su *incorporación*, juramento de desempeñar debidamente el cargo y de obrar de conformidad á lo que se prescribe en la constitución.

«Es evidente, por tanto, que institucionalmente y con carácter permanente, no se puede establecer que los Senadores ó diputados electos sean llamados por la Constitución á conocer de las elecciones en la renovación de la Cámara; que sean miembros de ella *antes de su incorporación*, y que como tales deban ser admitidas á formar parte de la Cámara y á juzgar de tales elecciones.» (1)

Para corregir esta forma viciosa de constituir el quorum indispensable, bastaría obligar á los Diputados cesantes á concurrir á sesiones preparatorias en la renovación de la Cámara, lo cual sería suficiente para concluir con tan mala práctica; pues en la de Senadores, esa concurrencia no se necesita por ser un cuerpo que se renueva por terceras partes.

Probablemente no se hace así, porque como bien sabemos que son contadísimas excepciones los diplomas de diputados y senadores, no son sinó títulos de indignidad política; se teme que aquellos que cesan, en un momento de indignación ó de cólera, parodiando á Kerengal rehusan el discutirlos, exclamando: ¡Seamos justos, que se aprueben esos diplomas que recordarán la barbarie de una época, en el desenvolvimiento del derecho constitucional argentino!



Art. 57. 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.



Dividido el Poder Legislativo en dos ramas, había de combinar su acción para que hubiera unidad en el desempeño de sus funciones, de modo que la resultante de sus actos apareciera como expresión de un solo poder; y es para llenar ese objeto, que se ha impuesto á la labor de las Cámaras una unidad de tiempo, que las obliga á empezar y concluir sus sesiones simultáneamente.

Esta unidad de tiempo está enlazada con una unidad de lugar que si en esta disposición no se menciona, resulta establecida por el artículo 3º de nuestra Constitución, cuando declara que las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se designe Capital de la República.

Haciéndose por ese orden del Congreso un organismo, se desprende que la facultad de aplazar sus sesiones debía radicarse, como nuestra Constitución lo establece, en la común voluntad de los órganos que la componen, ó sea, en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Sin embargo, se ha acordado una excepción que no destruye la doctrina: esta es la de haberse consentido en que una Cámara pueda suspender sus tareas por el breve término de tres días.

Esta misma brevedad, manifiesta el deseo inequívoco de que la labor común no se interrumpa con perjuicio del funcionamiento regular del Congreso, sino en caso de fuerza mayor.

Art. 58. Cada Cámara hará su reglamento y podrá, con dos tercios de votos, corregir á cualquiera de sus miembros, por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones ó removerlos por inhabilidad física ó moral sobreviniente á su incorporación y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos.



Los Diputados y Senadores, una vez incorporados á las Cámaras, no pertenecen ni dependen inmediata y directamente del pueblo ó gobierno de las Provincias por las que se les eligió, puesto que en conjunto van á representar la soberanía de la Nación, que dejaría de existir si pudiera haber un poder extraño con capacidad para reglamentar sus procedimientos ó alterar su composición. Esa soberanía, las Cámaras la ejercen constituyéndose y organizándose á voluntad, de modo de llenar su destino. Apesar de esa absoluta independencia habría la posibilidad de abusos y una amenaza constante de existencia precaria para las Cámaras, si para la dirección de los debates y trabajos de ellas, no hubiera un orden que garantiera el derecho de todos sus miembros y especialmente el de los de las minorías.

Este orden establecido es el que da derecho á las asambleas de corregir los extravíos de sus miembros, removerlos en caso de inhabilidad física ó moral sobreviniente y excluirlos de su seno en caso de indignidad. «Los miembros de un cuerpo legislativo son hombres, con las imperfecciones, las debilidades y las pasiones de los hombres, y si siempre hubiera de confiarse solo en su patriotismo puro y en una recta convicción del deber, pueden faltar y á veces faltarán inevitablemente.» (1)

De aquellas tres facultades depende el derecho, la disciplina y la purificación de las Cámaras.

(1) Curtis, Historia de la Const. de los Estados Unidos, pág. 219.



Ellas se distinguen, en cuanto á su origen y efectos, en que la facultad de corregir es disciplinaria y se emplea para faltas leves, como sería la inasistencia á las sesiones, el uso de expresiones irrespetuosas, ofensivas ó indecorosas para las Cámaras ó sus miembros, en la discusión de sus proyectos ó resoluciones.

La de remover, nace de hechos ó acontecimientos independientes de la voluntad de los representantes, como es la incapacidad física ó intelectual sobreviniente.

Y la de expulsión, la que proviene por razón de desórdenes de conducta, por faltas graves que hacen inconciliable la indignidad de la persona con el cargo de miembro del Congreso.

La índole y móvil de esta penalidad legislativa, sobre la que no es posible precisar reglas fijas, dado que la clasificación y graduación de las faltas y coacciones, es hasta cierto punto discrecional de la voluntad de las Cámaras, fluye de que si no pueden castigar crímenes comunes, por corresponder su enjuiciamiento á la justicia ordinaria, ellas deben sin embargo velar por su decoro y hacer respetar la independencia y opinión de los que las constituyen. Pero si las cámaras tienen en cuanto á sus miembros un poder de corrección, remoción y expulsión, deben delinear esos poderes, especialmente por ser el último de uso excepcional y de trascendental importancia.

Esa diversidad de facultades es tan evidente, que hasta se confirma por la declaración que se hizo en 1860, al tratar de las causas porque se eximía á los miembros de las Cámaras de los procedimientos del juicio político.

Se dijo entónces, que era debido principalmente, á que el derecho de las Legislaturas de acusar ante sí á sus propios miembros, había producido en Francia por la acción inevitable del espíritu de partido, el horrible espectáculo de mandar las minorías á la guillotina, pudiendo aún una misma minoría audáz, como fué la de la Montaña, exterminar á la Gironda en la Convención.

Para nosotros, desde que ningún Diputado ó Senador puede ser molestado ó perseguido judicialmente, por las

opiniones ó discursos que emitan, ni ser juzgados ó arrestados por resolución de autoridad legislativa alguna por crímenes comunes, los casos de expulsión se reducen á cuando pueda probarse que ha habido prevaricación ó infidencia en el desempeño de las funciones que les atañen; cuando la conducta desordenada sea tan pertináz, que se haga imposible la prosecución del Diputado ó Senador en el recinto de las Cámaras; ó cuando haya habido por sentencia judicial, condenación infamante.

Esta es la única interpretación racional que, en nuestra opinión á esta cláusula le corresponde, por estar fundada en su letra, en sus antecedentes y en sus limitaciones.

La gravedad que encierra la facultad de corregir y expulsar, por lo que lastima la delicadeza é independencia de los Diputados y Senadores, ha hecho exigir para la imposición de esas penas, dos tercios de votos de los miembros de las Cámaras, mientras que para las renunciaciones, que no suscitan pasiones ni injusticias, basta la voluntad de una simple mayoría. (1)

Algo que hasta no ha mucho se ha controvertido, es acerca de que, si teniendo las Cámaras facultades disciplinarias con respecto á sus miembros, las tendrían para corregir las faltas que se consumaran por individuos ó autoridades extrañas en contra de ellas ó en contra de sus miembros, y hasta donde podría alcanzar ese poder.

Esta materia sobre la que tanto se ha hablado, ha sido esclarecida por nuestros tribunales federales estableciéndose que: «El Poder Legislativo, como los demás poderes constituidos, tiene el derecho de reprimir correccionalmente, como facultad implícita, cualquier ofensa contra sus miembros ó su autoridad, sea cometida dentro ó fuera de su recinto; pero es entendido que es solo en aquellos casos *no sometidos por ley á la jurisdicción de los tribunales*, como sería por ejemplo, la

(1) Nota — Esta disposición fué muy discutida en el año 1867 — Los que quieran ampliar sus vistas pueden consultar las Actas de la Cámara de Diputados de ese año.

violación de las disposiciones de una Cámara respecto de sus deliberaciones secretas». De manera que puede decirse que existen dos clases de desacato: los que corresponde conocer á los tribunales, por haberlo así dispuesto el Poder Legislativo y los que pueden reprimirse por *cualquier poder constituido*, en ciertos y determinados casos. (1)

La dualidad que se ha creado, se explica, porque las facultades correccionales ó disciplinarias de las Cámaras son independientes de las de juzgar y castigar, sometidas á los tribunales de justicia. (2) Y no puede ser de otra manera, pues las unas se refieren al privilegio y las otras á la acción pública correspondiente á la generalidad de los delitos. Aquellas son de conservación y defensa parlamentaria; éstas de defensa y conservación social ó institucional.

En los casos definidos y penados por la ley penal y sometidos á la jurisdicción de los tribunales, la acción de estos excluye la de las Cámaras; pero en ese emergencia ellas ó los miembros del Parlamento pueden ocurrir ante los tribunales de justicia, ejercitando las acciones penales que les conciernan.

En el primer caso, puede acusar la Cámara por intermedio del Ministerio Fiscal, sea cuando el cuerpo hubiera sido colectivamente ofendido ó alguno de sus miembros hubiese sido calumniado, injuriado ó amenazado, en el segundo, si la Cámara no hace suya la ofensa, puede acusar por sí el Senador ó Diputado calumniado, insultado ó amenazado.

Cayendo la falta cometida, bajo la jurisdicción de las Cámaras, es á ellas á quien incumbe juzgar y castigar, en cuyos casos no procede el recurso de habeas corpus por orden de prisión que emane de uno ú otro cuerpo legislativo (3), porque «La misma independencia de los poderes exige que no se obligue á una Cámara,





cuya autoridad ha sido objeto de desacato, á esperar reparación de otro poder». (1)

Wilson divide las violaciones de los privilegios del Congreso, estableciendo para reconocerlas los principios siguientes: 1º Desobediencia á órdenes ó reglamentos generales de alguna Cámara. 2º Desobediencia á órdenes peculiares; insultos proferidos contra la rectitud ó procedimientos del Parlamento. 3º Ataques ó manifestaciones hostiles contra miembros del Parlamento en el desempeño de sus deberes, ó censuras sobre su reputación ó conducta en el Parlamento.

Art. 59. Los Senadores y Diputados prestarán en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo y obrar en todo en conformidad á lo que prescribe esta Constitución.

La fórmula del juramento que nuestra Constitución prescribe para los Senadores y Diputados, está circunscrita á una fórmula sencilla que se dirige á la razón y á la conciencia, pero sin enlace inmediato con religión alguna.

Estas fuentes son las únicas por las cuales el hombre puede guiarse para proceder en sus actos y en sus juicios, y por esto es que para no caer en redundancias la Constitución no las nombra, no obstante que visiblemente liga á aquellas la acción de los legisladores, comprendiendo en el juramento, sin incertidumbre, lo que se debe reconocer y acatar.

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 19, pág. 251.



Art. 60. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones ó discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

La irresponsabilidad legal de los miembros del Congreso, por las opiniones que verbalmente ó por escrito hubieran vertido desempeñando su mandato, apareció entre nosotros en 1815, acompañada con los privilegios de la irresponsabilidad por causas civiles y criminales, salvo la comisión de delitos de enorme gravedad, durante todo el período parlamentario y hasta después de un mes del cese en el ejercicio de dichas funciones; (1) declarándose posteriormente, por decreto de 1816, que en cualquier causa, sea cual fuere su clase, no podría entender otro juez que el mismo soberano Congreso. (2)

Principio tan absoluto no podía perdurar, y ya en 1819 (3) se comenzó á comprender que lo único que debía de gozar de privilegio semejante, era la libre manifestación del pensamiento de los congresales; que siempre «debe interpretarse en el sentido más amplio», porque si hubiera un medio de violarla impunemente, el se emplearía con frecuencia por los que intentaren coartar la libertad de los legisladores, dejando burlado su privilegio y frustrada la Constitución en una de sus más substanciales disposiciones. (4)

Esta inmunidad, como todas las demás con que se rodea á los miembros de las Cámaras, no obedece á objetos personales, ni tiene razón de ser el individuo á quien se hace inmune; existe por altos fines políticos que se han considerado esenciales para asegurar la inde-

(1) Congreso Nacional, Año 1815, pág. 25.

(2) Congreso Nacional, Año 1816, pág. 110.

(3) Constitución de 1819, art. 27 y 28.

(4) Fallos de la S. C. de J. N. Tomo 1º año 1864 caso del Senador Piñero, pág. 297.

pendencia de los poderes públicos entre sí, y la existencia de las autoridades creadas por la Constitución. (1)

Fuera de estos casos previstos en su texto, los miembros del Congreso se identifican en sus derechos y obligaciones á todos los demás ciudadanos, y están sometidos á las leyes del país y á la jurisdicción de los tribunales, (2) ya sea por motivo de su persona ó bienes, aún cuando se trate de delitos que les afecten como víctimas. (3)

Es decir, que la inviolabilidad que se asegura á los representantes, se reduce á que sus actos parlamentarios no puedan ser objeto ó materia de un proceso judicial, que es en realidad lo que ellos necesitan para expresar su opinión toda entera, sin preocuparse de las consecuencias que esta manifestación podría ocasionarles, á menos que abusaran de dicha prerrogativa para injuriar ó calumniar á sus conciudadanos ú otros funcionarios, puesto que «el derecho que por ella se acuerda no es ilimitado, ni llega hasta el punto de que el legislador pueda convertir su asiento de la Cámara en lugar de difamación contra los particulares, porque en este caso se hace reo de delitos comunes y la cámara para su juzgamiento lo suspenderá y pondrá á disposición del juez competente, por lo mismo que el límite del uso está marcado por la Constitución, cuando restringe el privilegio á las opiniones ó discursos que el legislador emita desempeñando su mandato». (4) El concepto de la Constitución, por lo demás, es que «ningún miembro puede ser perseguido dentro ó fuera de la Cámara por lo que ha dicho ó hecho en ella». (5)

Aunque en nada afecte al privilegio parlamentario ni á la extensión que le hemos dado, no debemos dejar de recordar que los miembros del Congreso no gozan del fuero federal por delitos cometidos contra ellos por medio de la prensa, privilegio de que tampoco disfrutaban los Mi-

(1) Fallos de la S. C. de J. N. T. 54, pág. 432.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 14, pág. 225.

(3) Fallos de la S. C. de J. N., T. 75, pág. 335.

(4) J. V. Gonzalez—Manual de D. Constitucional, pág. 341, N.º 351.

(5) Wilson—Digesto de la Ley Parlamentaria, N 1638.



nistros del Poder Ejecutivo, jueces y demás funcionarios nacionales, (1) en virtud de que los escritos injuriosos y aún amenazantes, no se consideran delitos de desacato, por ser la característica de éste la *presencia* de la autoridad y del funcionario.



Art. 61. Ningún Senador ó 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 ú otra aflictiva; de lo que se dará cuenta á la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

La prerrogativa de los Diputados y Senadores, de estar al abrigo de órdenes de persecución ó arresto sin el asentimiento de sus colegas, sufre una excepción cuando ellos son sorprendidos en flagrante delito, es decir, cuando el delito ó tentativa de delito, se comete ó acaba de cometerse. (2)

Ante la evidencia del crimen, desaparecen las consideraciones generales de que los Diputados y Senadores no pueden ser arrestados, porque se pondrían en peligro las libertades públicas; pues, por más que por su encarcelamiento quede el interés público en suspenso y sin equilibrio los poderes, se ha creído que ninguna garantía excepcional debía amparar á un ciudadano cuyo delito era innegable.

Si la integridad é independencia del Poder Legislativo se ha reputado esencial y se le ha resguardado contra la asechanza de los demás poderes, no ha sido como se ve, más que para que entre ellos no hubiera subordinación ni superioridad, pero no para que sus miembros pudieran

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 35, pág. 228- Const. art. 52.

(2) Véase Fallos de la S. C. de J. N., Tomo 54, pág. 432.

atentar impunemente contra el derecho individual y colectivo.

Es corolario de estos principios el que, aun cuando no haya habido oportunidad de sorprenderlos infraganti, los Diputados y Senadores pueden ser acusados y enjuiciados por la *autoridad competente del lugar*, informando con el sumario del hecho á la Cámara respectiva, la que por más que considere no haber causa para proceder, no puede dejar los actos criminosos impunes y exentos de responsabilidad. (1) El objeto de la información sumaria, no es pues sinó suministrar datos á la Cámara para que pueda proceder al desafuero, que se debe solicitar, aún habiendo lugar para decretar legalmente la prisión del delincuente, por no poder ser esta mantenida después de reunido el Congreso sin el pase de dicha información. (2)

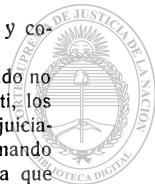
Este privilegio de los Diputados y Senadores, de no poder ser arrestados, nuestra Constitución lo ha extendido, desde el instante en que se da por terminada la elección comicial hasta la expiración del mandato, á cuyos efectos considérase como Diputado electo al Congreso Nacional, al que presenta los certificados que antes del *escrutinio general* expiden las mesas receptoras de votos ó el diploma que otorga la Junta Electoral (3).

Repecto de las expresiones empleadas por la Constitución, crimen que merezca pena de muerte, infamante ú otra aflictiva, se ha de entender por ellas que el espíritu de la Constitución Argentina y sus propios antecedentes, afirman de una manera categórica que el sistema impuesto, es restrictivo y limitado á los crímenes de enorme gravedad que merezcan penas mayores. Nuestro código político es esencialmente protector de la inmunidad parlamentaria; ha rodeado á los miembros del Congreso de todo género de garantías para facilitar el libre ejercicio del mandato legislativo, y sería una inconsecuencia oponer á la regla una excepción de tal amplitud que hiciera

(1) Fallos de la S. C. N. Serie 2.^a, Tomo 5, pág. 253.

(2) Fallos de la S. C. N. Serie 5.^a, Tomo 2 y 11, pág. 405.

(3) Fallos de la S. C. N. Serie 5.^a Tomo 20, pág. 400.





ilusorio el pensamiento que la informa. Si la excepción se justifica en los delitos de mayor gravedad, en virtud de un interés social y político que exige la inmediata represión del delincuente ó indigno representante, en las infracciones de menor importancia, que merezcan penas disciplinarias ó contravencionales, aunque sean afflictivas, no hay razón de orden fundamental que aconseje la suspensión de la inmunidad parlamentaria. (1)

Art. 62. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier Senador ó Diputado, examinando el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo á disposición del Juez competente para su juzgamiento.

La Constitución ha munido á las Cámaras para que sus miembros no puedan ser continuamente molestados por los particulares, y por intermedio de la justicia, del derecho de desaforarlos; pero esta prerrogativa de que ellos gozan, en ningún caso se debe hacer valer por espíritu de cuerpo para proteger agravios ó crímenes.

Apesar de que los jueces en general esten inhabilitados para proceder contra un Diputado ó Senador, mientras sus fueros no hayan sido allanados, eso no obsta á que tengan facultad para iniciar un sumario indagatorio, cuando haya presunción de ser aquellos, autores ó cómplices, en algún delito particularmente denunciado.

Exagerar el privilegio de los Senadores y Diputados, hasta el punto de no consentir que se inicie por querrela ningún procedimiento criminal, antes de que se les desafore, habría sido igual que garantizar su impunidad en la comisión de actos delictuosos, dejando el derecho de los

(1) M. Romero — Código Penal, T. I. pág. 205 — J. A. González Calderón, Poder Legislativo, pág. 436 y 467.

ciudadanos librado á sus desmanes, puesto que, la iniciación de un sumario, no tiene otro objeto que esclarecer la criminalidad de un hecho é indagar quien ó quienes han sido sus autores, para juzgar de su responsabilidad; y que, es lo que, no se conseguiría, si el acusado dispusiera de tiempo suficiente para borrar ó hacer desaparecer las pruebas é indicios de su delincuencia.

Nuestra Suprema Corte de conformidad con el espíritu de esta prescripción constitucional, ha resuelto ya este punto diciendo: que los jueces de sección pueden levantar sumario para averiguar la verdad de la criminalidad de un hecho de jurisdicción nacional que se impute á un miembro del Congreso. (1)

Esa facultad, como lo certifica la cláusula que estudiamos, se hace entonces posible, no solo en el caso de corresponder de oficio el ejercicio de la acción pública, sinó también, en el de promoción de juicio criminal á instancia de parte. Es así como el derecho individual ha sido precavido contra la indiferencia de la acción fiscal ó contra su inacción, cuando ella es motivada por la índole personal y renunciabilidad del derecho agraviado, como sería en los casos de delito por injuria ó calumnia.

Art. 63. Cada una de las Cámaras puede hacer venir á su Sala á los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones é informes que estime convenientes.

La facultad que tienen las Cámaras de exigir la presencia en su Sala á los Ministros del Poder Ejecutivo, para que den los informes y explicaciones que sobre los actos de la Administración se les soliciten, tiene un gran valor práctico; porque si bien cuando se les llama no es para colocarlos en el banquillo de los acusados, se

(1) Fallos de la S. C. de J. N. T. 14 pág. 223.

les ofrece la oportunidad de discutir públicamente los asuntos del gobierno, al mismo tiempo que la de llevar sus luces por la comunicación de los datos instructivos que las Cámaras pudieran necesitar, á fin de adoptar aquellas medidas que se estimen convenientes ó que conduzcan la ley á producir los beneficios que se quieren obtener ó á remediar las deficiencias que se hicieren sentir.

Como dentro de nuestro sistema de gobierno, los Ministros son nombrados por el Poder Ejecutivo, sin consultar la opinión del Congreso, no puede darse á esta facultad un alcance político desde que, no obstante estar el poder Legislativo habilitado para vijilar la marcha de la administración, no puede emitir votos de censura, convirtiéndose en juez de la aplicación de las leyes, arrogándose facultades extrañas, que ninguna clausula constitucional le acuerda. (1)

El voto de censura pertenece á los ministerios parlamentarios, porque bajo ese régimen los Ministros arrancan su existencia de las mayorías de las Cámaras que son sus reguladores, imponiéndoles una línea de conducta paralela á sus tendencias; pero entre nosotros no es así; los Ministros, apesar de estar expuestos á juicio político, son parte de un poder independiente y con derecho de asumir la responsabilidad de los actos que caen en la esfera de sus atribuciones.

Sarmiento, calculando la situación en que se colocarían los miembros de la Cámara de Diputados y Senadores en el caso que suspicazmente se quisiera arrancar á los Ministros, imprudentes confesiones, decía: «Si las preguntas del interrogatorio, hechas porque así *conviene*, buscan un hecho criminoso, arrancando la verdad al reo, con preguntas indirectas sin semiprueba que conste de un proceso y previa acusación, las garantías están violadas», *porque nadie puede ser obligado á declarar contra sí mismo* — «si un Senador las hace para establecer por la confesión, la existencia de





un delito en el Presidente, el Senador usurpa facultades de otra Cámara y se inhabilita por la forma impropia del interrogatorio para juzgar en el delito que se constituyó en *juez perseguidor*. (1)

El objeto de esta cláusula no pudiendo equipararse al de la preparación de una causa judicial, se reduce pues, como lo hemos adelantado, á facilitar la tarea del Poder Legislativo en la formación de las leyes.

Art. 64. Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo ó comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Camara respectiva excepto los empleos de escala.

La acumulación de empleos en el orden político, es un monopolio contrario á toda buena administración y á los principios fundamentales en que descansa la división de los poderes de gobierno, puesto que ella dejaría de existir, estando confiado su ejercicio á unas mismas personas.

Pero no es únicamente en el temor de la confusión de los poderes y pérdida de la independencia de las Cámaras, en lo que se puede fundar esta restricción, que inhabilita á los Diputados y Senadores, para el desempeño de otros empleos ó comisiones políticas, judiciales ó administrativas.

La división del trabajo, que asegura su eficacia y que en todo momento pide contracción, obliga á los miembros de las Cámaras á asistir y cooperar en las tareas comunes, según sea la índole de sus inclinaciones y conocimientos, que se unifican y se concentran por la formación de las comisiones legislativas lo cual hace que «no pueda mirarse con desdén, dice Bañados Espinosa, la circunstancia de que un empleado público, que por

(1) Sarmiento — Mensaje á la Cámara de Senadores, Año 1873. Sesión del 2 de Septiembre de 1873 pág. 543.



lo regular está obligado á permanecer en su oficina las horas hábiles del día, se vea en la imperiosa necesidad de abandonarla para concurrir al Parlamento, lo que produce un mal servicio, tanto en la Oficina como en el Congreso».

Durante el receso, tampoco deben distraerse del importante cargo que ocupan, porque ese tiempo no les pertenece. Ellos deben, en esa época, compenetrarse de la opinión dominante y descubrir las nuevas necesidades y las deficiencias ocultas en los servicios públicos.

Aunque sería mejor para la completa independencia de los poderes, que se hubiera prohibido terminantemente la acumulación de empleos, nuestra Constitución, teniendo en cuenta la escasez de hombres ilustrados que había al constituirse el país no lo estableció así; de modo que la incompatibilidad para el desempeño de diversos cargos, cesa desde que para ocuparlos se obtiene permiso de la cámara á que se pertenece, con excepción de los empleos de escala, que por su naturaleza, se ocupan por *ascenso* y en virtud de un derecho adquirido por haber llenado las condiciones de la ley que los establece.

No podría, así, negarse á un Diputado Nacional, que fuera á la vez Coronel de la Nación, su ascenso á general, si por el número de años transcurrido tuviera derecho á ese cargo, porque ese puesto lo habría adquirido por *escala*.

Por más que se haya dicho que la fórmula adoptada por nuestra Constitución es sabia, porque debiendo obtenerse permiso de las Cámaras, éstas pueden considerar dónde el solicitante será más útil á la Nación y en vista de ello otorgar ó negar el permiso, consultando el mejor servicio y la integridad numérica indispensable, para que no sufra interrupciones su labor,—esta facultad ha sido causa de una verdadera corruptela. (1)

(1) El Senado ha resuelto que la aceptación por parte de un Senador, de un cargo de miembro de la Corte Suprema, de un juzgado federal, de gobernador de la Provincia que representa ó de un Ministerio de Estado, importa el cese de su destino de Senador. Esta cesantía se produce también ipso facto, por nombramiento en comisión hecho por el P. E., durante el receso del Senado, para el Departamento Judicial del Gobierno de la Nación. Véase Decisiones sobre puntos constitucionales — Reglamento de la Cámara de Senadores.



Art. 65. Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso, ni los Gobernadores de Provincia por las de su mando.

La inhabilidad que pesa sobre los eclesiásticos regulares, para desempeñar funciones legislativas, está aconsejada por la tendencia manifiesta del clero, de apoderarse de la sociedad política, y por la propaganda activa é intolerante de sus ideas, de la que sus ordenados no pueden prescindir, á causa de la férrea disciplina á que están sometidos.

El eclesiástico regular, en virtud del voto con que se liga, no es más que un autómatas que desaparece absorbido por una voluntad y un pensamiento que dirigen sus acciones, *los reglamentos*.

Eslabón de una cadena que busca esclavos, el eclesiástico regular representa en las Cámaras un peligro; su voz, como eco de la obediencia ciega, no tiene las vibraciones del sentimiento, ni las del interés común, sobre todo, *patriótico* en los conflictos que entre las congregaciones y el Estado, pueden originarse.

Todo lo que signifique libertad, luz, ciencia y progreso, es para estos asociados, una vez fuertes en dinero é influencia social, un atentado que ellos se encargan de combatir como lo han demostrado en nuestro país, pretendiendo trabar las inteligentes iniciativas del Poder Legislativo en su propia esfera de acción.

Aunque en la Convención de 1853, también se manifestará el deseo de inhabilitar á los eclesiásticos seculares, no se hizo, á mérito de decirse que, «El eclesiástico secular se halla en distinta situación y goza de más libertad individual que el regular; que sus relaciones de dependencia con los superiores, son, por lo general, tan solo en asuntos del culto; que sus prácticas y costumbres son otras, su intervención en la sociedad es diferente; y el temor que pudiera producir la compatibilidad de su estado con el ejercicio de las funciones legislativas, sería



únicamente, el de que por dedicarse á ellas, abandonase ó fueran perjudicadas sus obligaciones religiosas y la majestad de sus hábitos'. (1)

Si bien nuestro artículo solo se refiere á los eclesiásticos regulares del culto católico, porque á la época de la Constitución, no había casi ciudadanos afiliados á otras creencias disidentes, creemos que no variando el principio, la prohibición es general para todas las sectas, desde que por la índole de nuestra Constitución, si esa inhabilidad pesara únicamente para los católicos, se colocaría á esta religión, en una situación de inferioridad que es contrario al espíritu que anima á nuestra carta.

Por otras razones se ha prohibido igualmente á los gobernadores, representar en las Cámaras á las Provincias de su mando, *á fin de garantir la libertad del voto y de que ellos no violentasen al pueblo para obtener ese cargo*; (2) pero nuestra vergonzante jurisprudencia política ha hecho inútil este precepto, por haber interpretado dicha prohibición; en el sentido de que los gobernadores no pueden ser elejidos Diputados ó Senadores mientras *desempeñen el cargo de tales*, cuando á estar á los *términos empleados por el miembro de la comisión informante de la Convención Constituyente de 1853*, aquellos no podrían, *por el mal que se ha querido proscribir*, ser electos por elección en la que ellos hubieren *intervenido, preparando ó presidiendo los actos previos*; por lo que, desde luego, no podrían tampoco ser elejidos Senadores en caso de vacante por las *Legislaturas formadas durante su período*, pues por esta forma indirecta y única, solo pueden preparar su designación.

No podemos, concluir por consiguiente aceptando esa jurisprudencia de que el artículo no prevee el *mal*. Este está previsto y terminantemente.

(1) Poder Legislativo — Juan A. Gonzalez Calderón, pág. 413.

(2) Congreso Constituyente. Sesión de Abril 27 de 1853 — Explicación del Sr. Seguí.

Art. 66. Los servicios de los Senadores y Diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley.



El desacuerdo invade la opinión de los publicistas, cuando se detienen á reflexionar sobre si los miembros de las Cámaras legislativas, deben ó nó ser remunerados por sus servicios.

Benjamin Constant, quien figura como uno de los más eminentes, entre los que resisten el sistema de la compensación, plantea el problema, para negar su conformidad, en estos términos: «Desde el momento en que se añade una retribución á las funciones representativas, *esa retribución se hace el objeto principal*. Los candidatos no perciben, en sus funciones augustas, sinó ocasiones de *aumentar ó sanear su fortuna, facilidades de cambio, ventajas de economía*. Los electores mismos se dejan arrastrar por una especie de piedad de pandilla, que les induce á favorecer al esposo que quiere educar á sus hijos ó casar á sus hijas en la capital. Los acreedores nombran á sus deudores; los ricos, aquellos de sus parientes que ellos desean socorrerlos, más á expensas del Estado que con sus propios recursos. Hecho el nombramiento, hay que conservar lo que se ha obtenido y así los medios se parecen al fin. La especulación se perfecciona por la flexibilidad ó por el silencio. Pagar á los representantes del pueblo, no es darles ún interés de ejercer sus funciones con escrúpulos; es solamente *interesarlos en conservarse en su ejercicio*. Otras son agregaba las consideraciones que me impresionan. Yo no quiero las grandes condiciones de *propiedad* para el ejercicio de las funciones políticas, porque la *independencia* es completamente relativa. Desde que el hombre tiene lo necesario, le basta tener elevación de alma, para abstenerse de lo superfluo. Sin embargo, es de desear que las funciones representativas sean ocupadas, en general, por hombres, si no de clase opulenta, á lo menos, que vivan cómodamente. Su



origen es más elevado, su educación más esmerada, su espíritu más libre, su inteligencia mejor preparada á las luces. La pobreza tiene sus prejuicios, como la ignorancia. Luego; si vuestros representantes no reciben ninguna retribución, vosotros colocais el poder en la propiedad y dejais una probabilidad á las excepciones legítimas».

Benjamín Constant, traza un cuadro que apesar de sus vigorosas pinceladas se diría pálido, si se hiciera desfilar las figuras animadas de esa turba de oficiantes políticos sin ideales, siempre dispuestos á congraciarse antes de su elección, con todos los que pueden acercarle un voto ó hacerles fracasar en sus empeños. Quizá por propia inspiración el ha ocultado tras un velo voluntario sus actitudes sin rubor; sus bajos disimulos y sus infidelidades posteriores.

Pero no es el pobre solamente quien exhibe sus debilidades y flaquezas. Lo es también el rico, que deja de ser culminante, irreprochable y glacial, cuando le domina el pensamiento de sentarse en un mullido diván, que le rodea de privilegios, de nombre, de pompa y de honores.

¿Cómo concluir, entonces, con todas esas miserias, concupiscencias y sensualidades?

Para nosotros, el remedio no está en entregar el poder á la propiedad, ni en pagar como retribución, poco ó mucho, porque en tan importantes cargos, son tan fáciles las prevaricaciones proficuas como las corrupciones del caracter, por el amor al desempeño de las funciones legislativas, que son, sin sacrificios, benéficas grandes y honoríficas.

El poderoso talismán de transformación no está allí. Está como insistentemente lo hemos manifestado, en aniquilar la política como profesión indecorosa, por la interrupción de las relecciones indefinidas.

Cuando los Diputados y Senadores sean convencidos por la ley, de que no pueden perpetuarse, dejarán de ser holgazanes y serviles y buscarán en otras esferas de la actividad, sus medios de figuración y de vida.

Mientras no hayan interrupciones periódicas, el cargo de Diputado ó Senador, no será más que sinónimo de sensualismo, debilidad y renta, aunque la prestación de los servicios se pague, con ó sin largueza.

Entre nosotros se ha establecido la mas perfecta igualdad en la dotación de los miembros de una y otra Cámara, en razón de que siendo el Congreso una persona moral, y no teniendo la Cámara de Senadores atribuciones que la hagan superior á la de Diputados, no se ha encontrado motivo para diferenciarlas bajo esta faz. (1)



ATRIBUCIONES DEL CONGRESO



Teniendo una Constitución, por objeto, reglar de un modo fijo y durable lo substancial del orden político, y siendo fuente y título de los poderes, ella es quien los *crea, los divide* y les traza límites, conforme á los fines de la institución gubernativa.

En esto, como no hay un sistema, ni un plan uniforme, corresponde buscar y aplicar los mejores medios que la ciencia recomienda para el desmembramiento del poder público, en diversas ramas ó poderes, según sea la índole del gobierno que se quiere establecer, para el perfecto funcionamiento de la soberanía, para que las leyes sean bien elaboradas, la justicia bien rendida y los poderes ejecutivos y administrativos sean bien ejercidos.

Hay que tener en cuenta, según estos principios, en quien se radica *la soberanía social* y si el gobierno ha de ser monárquico, republicano, unitario ó federal.

Plantados esos jalones, los poderes que se instituyan se colocarán en un orden *de superioridad* ó en un pie de perfecta igualdad, con determinación precisa de su rol.

Las atribuciones de los poderes fluyen, pués, de esa organización, y así las facultades legislativas aparecen siendo más extensas, si el gobierno es parlamentario y menos extensas, si se constituye bajo el régimen federal reservando á las provincias su autonomía local.

Con lo dicho no nos queda mas que exponer las facultades que á nuestro Congreso se le han deferido, procurando las condiciones necesarias á un buen gobierno y á un régimen de salvaguardia eficaz, del orden y de las libertades públicas.

Art. 67. 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 fuere corriente en las Provincias respectivas, por su justo equivalente.—Establecer igualmente los derechos de exportación.



El gobierno federal ha sido facultado para legislar sobre aduanas y establecer los derechos de importación y exportación, para que no hubiera margen á discordias y guerras comerciales, como las que entre los Estados anteriormente se habían sostenido y, pudieran ellos, bajo un régimen de estricta uniformidad, abjurar de ese provincialismo egoísta, que hacía de los ríos, puertos y aduanas interiores, límites y obstáculos que paralizaban los sentimientos é ideas de unidad.

La federación debía descansar sobre esa base sólida, de modo que ninguna provincia pudiera ser tratada más favorablemente que las otras, ni el comercio ser encausado por más ruta, que aquella por donde encontrara ventajas naturales y positivo interés.

Queriendo hacerse á los pueblos, iguales ante la ley constitucional, como lo son los individuos ante la ley civil, á más de proclamarse como regla del comercio común, la de la uniformidad, se encadenaron los derechos de importación y exportación que se entregaban al gobierno central, con la tarifa de avalúos, para que ésta se utilizase como medida única de imposición general, pues no se confiaba en que los derechos fueran iguales, si las tasas ó avalúos de las mercaderías sobre que recayeran, no lo fueran también.

Esta regla no puede ser más sábia, porque si no existiera, las más graves desigualdades podrían sancionarse, haciendo que el comercio, la industria y la agri-

cultura, se levantara, en unos Estados, sobre la ruina de los otros.

No obstante ser esa distribución de derechos, impositivos en principio justa, se ha dicho que, para países nuevos como el nuestro, que poseen, territorios numerosos, aislados é inhabitados, ella es un serio inconveniente para estimular al inmigrante á ser poblador de esos territorios, llenos de riqueza y que están destinados á ser otras tantas provincias.

En la Convención reformadora de 1898, se quiso romper, con ese fin de fomento, esa uniformidad, proponiéndose en ella facultar constitucionalmente al Congreso para suprimir ó disminuir, total ó parcialmente, los derechos de importación y exportación en los territorios del Sud de la República, por tiempo determinado, pero este proyecto fué combatido con pasión recordándose entre los argumentos fundamentales para su rechazo, los que sirvieran para consagrar la misma regla de uniformidad que se quería destruir, en beneficio exclusivo de esos territorios.

Se dijo entonces, siguiendo las consideraciones que se hicieron en 1860, que en una constitución federativa, la perfección del sistema consiste en la armonía de los intereses recíprocos, de manera que los unos no sean sacrificados por los otros. Que ese principio era una emergencia natural de la soberanía inherente á cada una de las provincias, soberanía que se abdicaría de hecho, si el pacto federal autorizase al gobierno federal, para dictar disposiciones que pudieran beneficiar á una provincia respecto de otra, á un puerto respecto de otro, ya directamente, ya de una manera indirecta.

Convertida esta cuestión en una cuestión regional, como muy bien lo hiciera notar el Diputado Arrayagaray, lo cierto es que el proyecto de franquicias, por el que se propusiera favorecer á los puertos del sud del territorio de la República, no pasó.



2.º *Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.*

No habiéndose cerrado al Tesoro Nacional ninguna fuente de recurso, este puede usar de cualesquiera de los dos sistemas de imposición: el directo, que pide al contribuyente una parte de su renta ó el indirecto, que grava el consumo, sin inquirir el nombre de la persona que paga dicha contribución.

Sin embargo, la contribución directa, aunque se haya colocado al alcance y disposición del gobierno federal, se la admite con el carácter de contribución extraordinaria limitada en el tiempo de su duración, siempre que la *existencia independiente del pueblo esté en peligro* ó cuando la opinión se adelante á ofrecer lo que una palpable utilidad llegase á exigir. (1)

No son estas las únicas condiciones que la imposición de la contribución directa requiere, ella debe también estar fundada en reglas de uniformidad, proporcionalidad é igualdad, por ser los principios que constitucionalmente la rigen.

Para que haya igualdad, no es menester que todo impuesto deba ser *general en absoluto*, porque la igualdad en el sentido de la contribución, consiste en que los impuestos pesen por igual, sobre todos los contribuyentes afectados por la ley, sin hacer excepciones personales odiosas, fundadas en prerrogativas de sangreo nacimiento, en fueros personales, ó títulos de nobleza, (2) lo cual no se opone á que los impuestos revistan el carácter de cargas especiales, cuando se presentan como retribución de servicios á personas, ó gastos para mejorar, una sección determinada del territorio de la República, ó á bienes que se encuentren en las mismas con-



diciones, desde que pesen uniformemente y sin excepción, porque «lo que la igualdad exige, es que los medios y métodos sean aplicados imparcialmente á todas las partes de una clase, de modo que la ley obre igualmente y con uniformidad, sobre todas las personas situadas en circunstancias similares.» (1)

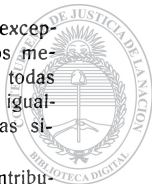
Síguese de lo que precede, que siendo la contribución directa, recurso ordinario de las provincias, «los impuestos de patente, para el ejercicio de ciertas ventas ó desempeño de ciertas industrias, la contribución territorial ó de catastro, la contribución sobre capitales, herencias, legados, donaciones y contribución agrícola de la tierra, son como pertenecientes á clases de la contribucion directa, del resorte ordinario de las legislaturas provinciales y solo en casos urgentes puede el Congreso Nacional imponerlas.»

No obstante la enumeración que hacemos, advertimos que no debe incurrirse en el concepto equivocado, de creer, que la facultad de imponer que las provincias tienen, está limitada á las contribuciones nombradas; ellas pueden grabar todo lo que existe bajo su autoridad ó que es de su propia creación, pero sin extenderse á los objetos ó instituciones que incumben y autoriza el Congreso, ni á los medios ó instrumentos de que para el desempeño de sus funciones se vale el gobierno nacional, pues, de otro modo sería ilusoria la supremacía de la Nación, que la constitución establece en su artículo 31. (2)

3.º Contraer-empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación.

Todos los Estados usan del crédito, ya para satisfacer necesidades inmediatas, que no se pueden atender con recursos ordinarios, ya para lanzarse á empresas onerosas, pero benéficas al país.

(1) Hare.



Esta facultad gubernativa, de solicitar capital ageno sea dentro ó fuera de la Nación, contrayendo empréstitos internos ó externos, es de índole distinta á la que el particular tiene para solicitar préstamos.

La existencia efímera del individuo, contrastando con la vida perpetua del Estado, hace que las operaciones que aquel realiza, sean á breve plazo, mientras que las de éste, sean á largos términos ó sin la obligación de extinguirlas, pero sí de servir *intereses*.

Desde luego, el Estado puede contraer deudas en las que se fije el pago de amortización é intereses y otras en las que *no se fije amortización*, sino un simple interés, para pagar la deuda cuando lo crea conveniente y no verse obligado, en todo tiempo, á destinar una suma para amortización ó reducción de la deuda.

De ahí la deuda consolidada que reviste la forma de renta perpetua, sobre cuyos títulos prestan su dinero los que buscan asegurar á su capital una colocación estable que produzca, *durante la vida de la misma persona, el mismo interés*, salvo que el Estado se preocupe de una amortización, que no es *obligatoria*.

La clientela de los empréstitos con amortización es diversa. Ésta, al colocar su capital en los títulos de menor interés, busca, sobre todo, especular con las alteraciones del valor que se produzcan en la *cotización de los títulos*, porque el interés menor el Estado no lo consigue sinó con sacrificio del capital que recibe, *siempre inferior* al que la emisión de títulos representa, porque, en general ellos se compran por bajo su valor nominal.

Entre los empréstitos con amortización obligatoria y los sin amortización, dentro de los buenos principios financieros, los primeros son los mejores, porque obligan á los Estados á preocuparse en realizar economías y lo llevan á la extinción de sus deudas, mientras que los segundos presentan el gravísimo inconveniente de no estimular esa virtud y van recargando los presupuestos, y haciendo el porvenir incierto.

Nosotros, nunca hemos contraído deudas de ese gé-



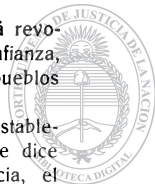
nero, porque como Estados nacientes, expuestos á revoluciones constantes, no hemos inspirado esa confianza, que es privilegio de los gobiernos estables y de pueblos bien administrados:

Entre el empréstito interno y externo se ha establecido, también por sus efectos, una distinción. Se dice que el empréstito interno trae como consecuencia, el retirar la cantidad de dinero equivalente á su importe, de aplicaciones útiles dentro del país, encareciendo el capital circulante y aumentando el alza del interés, con perjuicio de la industria y comercio sobre todo cuando se aplica á pagar gastos del Estado, mientras que con el exterior no se verifica ese fenómeno, aún cuando cada año se produzca un drenaje destinado á satisfacer el servicio.

En cambio, se dice en su favor, que fomenta el ahorro en las poblaciones, porque todos los que tienen recursos sin ocupación, los emplean en adquirir títulos de ese empréstito, y que el, por su naturaleza tiende, además, á vulgarizar el conocimiento de los títulos de renta, porque llegando á los puntos más remotos del territorio, acostumbra al público á aceptar esas suscripciones sin repugnancia.

Todas estas ventajas y desventajas que á la elección de ellos se atribuye, dependen de las circunstancias en que se halle cada país. Donde no hay capitales ociosos, porque el campo de acción es vasto, el empréstito interno no es conveniente, porque los distrae y no siempre se obtiene su subscripción, á menos de pagar un alto interés, mientras que si el capital abunda, es auxiliarlo dándole colocación.

La limitación de la capacidad financiera para contraer deudas de Estado, la explica Courcelle-Seneuil en estos términos: Todo empréstito, sea interior, sea exterior, aumenta los gastos regulares permanentes y hace necesario un acrecentamiento de la renta. Se debe pues reflexionar mucho antes de contraerlo y, sobre todo, considerar bien el empleo que se dé á los fondos obtenidos





por su medio. Los únicos casos en que un empréstito puede ser justamente contraído, son los de guerra defensiva para el sosten de la independencia nacional y los casos en que es necesario que el Estado emprenda ó forme grandes trabajos de utilidad pública.

En el artículo 4.º de nuestra ley constitucional se hace esa limitación.

4.º Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.

El derecho á disponer del uso y de la enajenación de la tierra pública, es exclusivo del Congreso, porque se ha buscado con el amparo de su autoridad, la conservación ó el habil aprovechamiento de recursos tan importantes.

Reaccionándose contra la desatención y abandono en que por hábitos inveterados se había mantenido á las inmensas zonas de tierra que la Nación posee, y contra la criminal prodigalidad de sus ventas, se ha dictado entre nosotros durante el período legislativo de 1908, una ley, cuyo pensamiento trascendental es poner en contacto, con sus propios centros de población, á los territorios alejados de ellos proyectando ferrocarriles que, á medida que se construyan, *han de valorizar*, por ese hecho, las regiones que recorran y que deberán entregarse al esfuerzo y explotación de la industria privada, con la que se espera establecer la corriente inmigratoria que ha de resolver el problema de la población, riqueza y goce efectivo de los territorios nacionales.

Este vasto plan, iniciado por el señor Ramos Mejías, comprende también el de la navegación de los grandes ríos por la rectificación y canalización de sus cauces, así como el aprovechamiento de sus aguas para el regadío de las comarcas á su alcance.

Por medio de esos ferrocarriles, construidos por el Estado, la obra civilizadora viene toda á realizarse desde la ocupación efectiva de la tierra hasta su población, que



queda orientada y teniendo por perspectiva el aprovechamiento de incalculables fuentes de riqueza. (1)

5.º Establecer y reglamentar un banco nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes.

La creación de bancos de Estado se ha mirado con cierta repugnancia, diciéndose: que los bancos tienen por objeto la especulación y que es impropio que el gobierno especule con el pueblo, que es su mandatario; que detrás de toda cuestión financiera hay una cuestión política y que un banco nacional importa conferir á la autoridad central un poder vigoroso y excesivo sobre las provincias, porque se deja á su arbitrio la circulación y el crédito de cada Estado, poniendo las riquezas del país bajo la influencia del gobierno nacional.

Sin embargo, nuestra inclinación hacia estos establecimientos se manifestó casi en los albores de la independencia; así en 1811, el Poder Ejecutivo de Buenos Aires invitó al Consulado á reunir, sin demora, á los principales capitalistas, con el objeto de armonizar opiniones y proyectar la creación de un banco de descuentos «destinado á dar más actividad al orden progresivo y opulencia del Estado.»

En 1826, bajo el primer gobierno presidencial de Rivadavia, el Ministro de Gobierno, doctor García, acompañaba un proyecto comprensivo de 86 artículos, sobre el establecimiento de un Banco Nacional y que él mismo defendió ante la Cámara de Representantes. El estado de las provincias de la Nación, decía, en sesión del 7 de Enero, demanda urgentemente esta medida, si ellas han de tener un lazo que las reuna entre sí á un centro común de fuerza y de vigor que, pueda reanimarlas y darles aquella prosperidad que es indispensable para que la República tenga la respetabilidad que se desea

y, que únicamente se obtendrá, creando un establecimiento en el cual se considere todo el poder del crédito formado por la concurrencia de cada una de las partes y unificado para ayudarse, mutuamente.

La época era de crisis; se luchaba por la organización política, haciendo frente á la anarquía, y á la guerra exterior, que exigía sacrificios y grandes esfuerzos, desde que venía á obstruir las principales fuentes de renta, las que desgraciadamente estaban fundadas en las entradas eventuales del comercio exterior.

En tales circunstancias se quería, por medio de esta institución, no solo fomentar las fuerzas productivas del país, sino también obtener por anticipo todas las contribuciones á recolectarse y, todo aquel crédito sin el cual no se podían levantar las sumas precisas, para acudir á las necesidades de la guerra y gastos de la administración, sin tener que crear impuestos que se creía que bien pronto serían imposibles de pagar.

Pero, aunque se quería promover la industria y facilitar el comercio, dar un valor real al crédito y estimular la unión, nacionalizando los pueblos por la consolidación de todos los intereses, esta iniciativa tuvo desde un principio adversarios poderosos, á quienes hubo que obligarles á transigir.

Heredando la cartera del Banco de Buenos Aires, que fué de asociación privada y cuya erección promovió y facilitó ese gobierno en 1822, fué fundado entonces el Banco Nacional bajo esa base y la del empréstito provincial de 1824, ó sea, con un capital formado exclusivamente de títulos de crédito, de realización problemática ó imposible.

Con distintos nombres, y sin estar bajo la dependencia de una autoridad nacional regular, este banco sobrevivió á todas las catástrofes, hasta que al reorganizarse la República sobre nuevas bases, volvió á surgir en 1853 la inspiración de un Banco Nacional que debía encarnarse, bien pronto, en los hechos «como un complemento de la



Constitución» y como un agente poderoso «para cimentar la nacionalidad y la unidad del pueblo argentino.»

Aún cuando la intervención de los gobiernos en la organización y dirección de los bancos ha obstado á su desarrollo, sacrificando su porvenir comercial y financiero, no se puede negar que los bancos particulares, disponiendo de todos los intereses, ejercen sobre la autoridad misma una influencia que debe aminorarse, para que de ellos no dependa la suerte del Estado, sea por desafecto ó por interés especulativo.

El gran peligro de los bancos de Estado, está en autorizar á los poderes políticos para disponer de algún modo de sus fondos y, por lo mismo, no hay que poner estas instituciones en sus manos, dándole todos los medios de manejarlas á su arbitrio.

Descontando el temor de que pueda disponer de la fortuna pública y privada, un Banco de Estado está llamado á prestar grandes servicios al gobierno y á la sociedad, por tener relación más ó menos directa con lo que se relaciona á la percepción de impuestos, levantamiento de tropas, de empréstitos y regularización del comercio; en todos estos casos ellos están llamados á ser intermediarios ó auxiliares de los grandes poderes, porque debiendo tener medios de asegurar su ejercicio, sería absurdo hacerles depender de instituciones particulares.

«Nuestra constitución no exige que el Congreso funde un banco rigurosamente de Estado, dirigido por los poderes públicos de la Nación. Confiando la capacidad sin determinación de forma ni sistema, la Constitución ha dejado la elección al prudente arbitrio del Congreso». (1)

Lo único que ella establece, es que debe ser de descuento y emisión, y tener sucursales para que todas las plazas de la República gozen del beneficio de un establecimiento de esa naturaleza. Esta facultad privativa no afecta, en nada, el derecho indiscutible que tienen las Provincias para establecer por sí ó autorizar por leyes

(1) Fallos de la S. C.—T. 18, pág. 162, 268 y 259.





locales, el establecimiento de Bancos de Préstamos, Hipotecarios, de Descuentos, constructores, etc., porque la única prohibición que la Constitución les impone, es de acuñar moneda y establecer Bancos con facultad de emitir billetes. (1)

6.º Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.

El crédito de un país depende de la honradez del cumplimiento de sus obligaciones y no hay uno que no tenga interés en conservarlo, en toda su integridad, porque siendo aquel base de sustentación, de holgura y progreso, como también, inapreciable auxiliar en momentos difíciles ó angustiosos, la Nación se vería privada de su concurso, si no se hubiera preocupado en mantenerlo dignamente.

Los Estados se encuentran en una situación diferente á la de los individuos, en cuanto no pueden ser llevados ante los tribunales, porque para ellos no hay tribunal superior; pero si bien el prestamista, cuando es defraudado, no tiene más remedio que resignarse, hay, en cambio, un tribunal que se hace sentir con sus fallos, con no menor eficacia y es el de la opinión, que cierra las puertas del crédito al deudor de mala fé.

Una indudable ventaja se adquiere, con la confianza que con la rectitud de proceder se inspira y es la de que, cuando se requiere el uso del crédito público, no hay la exigencia de esas garantías ó intereses gravosos que se imponen, cuando se sospechan procedimientos incorrectos

La deuda de un país, generalmente se divide, en consolidada y flotante. La deuda consolidada es aquella que tiene una forma definitiva, ó sea, la que figura en los presupuestos, estando determinado como ha de hacerse el servicio de los títulos ya emitidos.—Y la flotante, que es la que se contrae para atender á los gastos públicos mien-

(1) Constitución, artículo 108.



tras llega el momento de percibir los impuestos. Ésta por lo mismo que es un anticipo, es, por su naturaleza variable, á cortos plazos y de carácter provisorio. Ella no origina títulos de renta, ni figura en partida alguna del presupuesto, pues se salda con eventuales ó rentas generales, dentro del año de su creación. Solamente cuando no se la atiende y se deja que se acumule, puede convertirse en consolidada y ser causa de empréstito.

Puede decirse en fin, que la deuda de un país, es interior ó exterior, según que ella haya sido contraída dentro ó fuera de su territorio.

Juiciosamente, ningún gobierno debe habituarse á administrar valiéndose de estos recursos artificiales, que si no son empleados con mesura, trastornan el organismo económico y político del Estado, entregando á los funcionarios á la disipación de los dineros públicos.

7.º Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación y aprobar ó desechar las cuentas de inversión.

Variando constantemente las necesidades financieras de un país y no siendo en todo tiempo igual su potencialidad económica para sufragar los gastos públicos que se dedican á su administración, estos deben votarse periódicamente, sea para aumentarlos de modo que los servicios que aquella presta no sean atendidos con deficiencia, sea para disminuirlos porque ya no se requieren ó porque el sacrificio exigido al contribuyente traspasa los límites de una exigencia prudente.

«No hay barómetro más exacto para estimar el grado de sensatez y civilización de cada país, que su ley de presupuesto ó la cuenta de sus gastos públicos.—La ley de gastos (si habla la verdad) nos dice, á punto fijo, si el país se halla en poder de explotadores ó está regido por hombres de honor; si marcha á la barbarie ó camina



á su engrandecimiento; si sabe donde está y á donde va, ó se encuentra á ciegas sobre su destino ó posición». (1)

La ley de presupuesto es, en efecto, la que pone de relieve, por medio de cada partida, el objeto de los recursos que se votan y quien desvela el pensamiento íntimo de sus hombres dirigentes; por ella se puede inducir si se afanan por el fomento de las artes, del comercio y de la industria; si aman la paz ó se inclinan á una política de engrandecimiento invasor y de guerra; si el fanatismo religioso ha extendido sus tentáculos al tesoro del Estado; si la empleomanía y el funcionarismo dispendioso predomina en el gobierno y si hay corrección ó delicadeza en el manejo de los dineros públicos.

El estudio y discusión del presupuesto, por más que sea trascendental, no es forzoso que se haga anualmente en su totalidad. Hay en el conjunto de los gastos y de las rentas de un país, ciertas erogaciones tan regulares y ciertos recursos tan normales y constantes que, sin exposición alguna, puede ese estudio concretarse á aquellas modificaciones estrictamente requeridas para la mayor satisfacción de las necesidades colectivas, dejando subsistente el vigente, en todo aquello que no se derogue por una nueva disposición.

Simplificado el estudio y discusión del presupuesto de esa manera y descargados los legisladores de una revisión tan pesada é infructuosa, ellos pueden examinar, con positiva ventaja, la utilidad y conveniencia de las alteraciones que se introducen.

Este procedimiento que se desea consagrar en nuestras prácticas financieras, se ha dicho que no es contrario á la esencia de las atribuciones constitucionales, porque, en realidad, á lo que se tiende, es á que el crédito de la Nación no padezca, haciendo depender anualmente, de una sanción legislativa, el pago de la deuda pública y á que la marcha regular de la administración no se resien-

(1) Alberdi—Organización de la Confederación Argentina, T. 2, pág. 698.



ta en cuanto á la percepción de ciertos recursos estables, como en cuanto al pago de los sueldos de los funcionarios y empleados. (1)

No obstante esas ú otras juiciosas previsiones, el éxito de un presupuesto depende, más que de la forma con que se le prepara, discute y vota, de la honradez con que se reducen á verdades de hecho, *los objetos* que se han tenido en mira al sancionarlo.

Sin esa condición, inútil es para el interés común, que el Poder Legislativo especifique los gastos y distribuya la inversión de la renta, señalando un límite á las contribuciones que de los habitantes del Estado se soliciten, porque cuando la renta no se aplica á los fines de su creación ó se malversa, la Nación entera sufre, sea porque se le sirve en parte deficientemente, ó porque tiene que cubrir con su bolsillo el déficit que deja la infidencia del defraudador.

Para que esa condición fundamental se cumpla, es que el Congreso ha sido autorizado para aprobar ó desecher las cuentas de inversión que el ejecutivo, anualmente, debe presentar.

La adjudicación de esta facultad al Congreso no es, sin embargo, práctica, porque no es ese poder el más hábil para dar cima á ese magno proceso administrativo; y porque se desarticula la hegemonía de la Constitución, dificultando el proceso del juicio político que con motivo de aquel podría sobrevenir; pues, llegado ese caso, estaría comprometida la opinión de ambas cámaras por haber aprobado una mala administración ó, por el contrario, por haberla desaprobado.

«Los dineros públicos, es decir, las sumas recibidas en virtud de impuestos directos ó indirectos, y el importe de las rentas de los bienes del Estado, deben, necesariamente, pasar por una multitud de manos, desde el recau-

(1) Proyecto de ley de presupuesto y cálculo de recursos presentado á la Cámara de Diputados, en Agosto 18 de 1908, por el Excmo. Sr. Presidente de la República, Dr. Figueroa Alcorta.



dador que los recibe de las del pueblo, hasta el guardián del tesoro público ó Ministro de finanzas, que es su último depositario. Luego cada uno de esos agentes, es responsable de su gestión, es decir, que debe rendir cuenta del manejo de los dineros que haya recibido y entregado. El número de cuentas tiene que ser, pues, inmenso y los detalles tan multiplicados, que será imposible á todo otro que no sea un *cuerpo especial*. proceder á tales operaciones. (1)

Las dificultades que ofrecen las cámaras para la vigilancia y contralor de la administración financiera, se obviarían desde luego, confiando su estudio é inspección á la Contaduría Nacional y entregando el nombramiento de sus miembros á la Cámara de Representantes, para que esta los designara *por tiempo fijo* y por ley. (2)

Constituída con esa independencia, la función de la Contaduría, sería más ó menos como la que tiene en la actualidad; examinar y juzgar las cuentas de todos los responsables del dinero público, sea por ingreso ó egreso de él, verificando, por una parte, si los gastos son conformes á las leyes y si las cuentas que le fueren sometidas, contienen todos los justificativos de que aquellos han sido efectuados. En otros términos, sería una especie de *ejecutivo del dinero* á quien incumbiría examinar y liquidar las cuentas de la administración general; vijilar que ninguna partida del presupuesto fuera excedida ó aplicada á otro destino, é informar, al someter á la aprobación de las Cámaras la cuenta general del Estado.

Los efectos de este sistema serían desposeer al Poder Ejecutivo de la capacidad de hecho de disponer á su antojo de las rentas públicas, lo cual aumenta su poder de un modo exorbitante; reprimir el escandaloso abuso que se hace de los bienes y dinero del Tesoro

(1) Macarel - *Eléments de droit politique*, pág. 400.

(2) No satisfaciéndose esa condición de inmovilidad por tiempo determinado o mientras dure la buena conducta de sus miembros, la Contaduría será un cuerpo sin acción. Para demostrarlo recordaremos que en 1895 bastó que la Contaduría observara al Ministro de Hacienda, ciertas operaciones de cambio, para que fuera destituido su Presidente, los dos contadores mayores y el contador fiscal.



Nacional y obtener la fiel ejecución de la ley de presupuesto. (1)

8.º Acordar subsidios del Tesoro Nacional, á las Provincias cuyas rentas no alcancen á cubrir sus gastos ordinarios.

Al discutirse en el Congreso Constituyente de 1853 cuales eran las fuentes de renta que debían adjudicarse al gobierno de la Nación y cuales serían las que se entregarían á los gobiernos de Provincia, se revelaron dos tendencias contradictorias, que esgrimían en su favor, casi puede decirse, un solo argumento: el de la *necesidad y pobreza*, que tanto afectaba á la Nación como á las Provincias.

Los defensores del tesoro nacional, conceptuaban esta cuestión de tan vital importancia, que para ellos no era prudente ni acertado, cerrarle ninguna de las fuentes rentísticas del país, cuyas dimensiones eran, en su sentir tan pequeñas, comparadas con lo que se debía consumir en provecho de la Nación que se instituía, que juzgaban sería inútil y sin resultado alguno, impracticable y hasta ridícula, la constitución de los pueblos argentinos, si se quitaba esa única base posible á su existencia.

Pero, como se mencionaba también un hecho atendible, el lastimoso estado económico de las Provincias, que con los recursos que se les dejaba no podrían, quizás, atender á sus necesidades, se resolvió acordar al Congreso la facultad de acordar suplementos del tesoro nacional, á las provincias que los necesitasen para llenar el déficit de sus rentas. sobreentendiéndose estar incluido el derecho de aquellas para solicitarlos. De este modo fué

(1) Si hay algún país que necesita, con urgencia de este género de instituciones, es el nuestro, no solo por las cuantiosas riquezas que este país posee, sino por la acabada inmoralidad de que han dado pruebas nuestros funcionarios administrativos.—Su magnitud se puede presumir por las medidas de precaución que, el Ejecutivo Nacional, no ha mucho se ha visto obligado á tomar, prohibiendo á los Ministros Diplomáticos de intervenir en la contratación de empréstitos provinciales, para que moralmente no quedara comprometido el crédito de la Nación. Véase Minuta del H. Senado al P. E. de Septiembre 22 de 1909 y contestación de aquel en Septiembre 30 del mismo año.



como se previnieron y resolvieron las dificultades financieras que se esperaba que ocurriesen en los pueblos confederados. (1)

No puede, pues, considerarse el derecho de las provincias para solicitar esos subsidios, un derecho amplio y permanente, porque la insuficiencia debe resultar, como se desprende, del examen ó conocimiento del presupuesto respectivo (2) y de consiguiente, acordarse, á aquellas mientras no obtengan por el aumento de su población, explotación de su suelo y riquezas, rentas para pagar, como entidad federativa, su gobierno propio.

Tampoco podría ser de otra manera, porque si el Congreso no tuviera derecho, antes de sancionar esos subsidios, el de exigir un balance de los recursos y gastos, habría el peligro de que la acción de los Estados federados se enervara, en la confianza de que no habrían de faltarle los medios necesarios para satisfacer los fines de la asociación.

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.

El poder jurisdiccional de la Nación sobre canales y ríos navegables es restringido, porque la propiedad que las provincias tienen sobre las playas de los que atraviesan ó limitan sus territorios, las habilita para ejercer todos los derechos comprendido en el dominio público, incluso el de transmitir á particulares, en determinadas condiciones, las cosas que constituyen la esfera propia de ese dominio, alterando ó modificando su destino, siempre que por esos actos, las mismas provincias ó sus causa habientes, no contraríen la libertad de navegación ó las medi-

(1) Congreso General Constituyente, Año 1853, Sesión del 23 de Abril.

(2) Congreso General Constituyente, Año 1853, Sesión de 27 de Abril



das que el Congreso sancionare, en uso de sus atribuciones constitucionales. (1)

Fuera de todo lo referente á la navegación, habilitación de puertos, muelles, en fin, á todas las obras públicas que sean necesarias á esos objetos, lo demás pertenece á las provincias, quienes en tal concepto, tienen derecho á gozar de los beneficios que en esos ríos, sus cauces y sus aguas, puedan encontrar, porque siendo riquezas que pueden ser de aprovechamiento común ó de aprovechamiento particular, son ellas en estos casos, las que tienen jurisdicción para dictar los reglamentos conducentes á esos propósitos.

Es bien entendido que si el aprovechamiento de esas riquezas afectara á la navegación, como podría suceder con motivo de la extracción de arenas ó modificara el cauce de los ríos, el Gobierno de la Nación estaría autorizado á intervenir, no para dar los permisos, sinó para prohibirlos ó establecer las condiciones en que se ha de hacer, para que no se perjudique la navegación, que él está obligado á cuidar. (2)

Dentro de ese limite, el Gobierno Federal goza de atribuciones intangibles, para resolver en todo lo que interese al comercio y á la navegación, pudiendo construir ó habilitar puertos donde lo considere conveniente, sin que las Provincias, por hechos directos ó indirectos, puedan restringir la absoluta libertad de acción que le corresponde, (3) y sin que el Gobierno Nacional esté obligado á indemnizar por las demoliciones y obstáculos puestos á la navegación que él ordene hacer retirar sea á las Provincias ó sus sucesores. (4)

No es este el único caso en que la Nación está exenta de todo pago; lo mismo le ocurre cuando ocupa, para

(1) Fallos de la S. C. Puerto del Rosario v. Empresa Muelles y Depósitos de Comas, sobre expropiación, año 1909.

(2) Dictamen del Procurador del Tesoro, Dr. Vicente López sobre jurisdicción de playas y costas de los ríos navegables, de Febrero 11 de 1909.

(3) Decreto del P. E. sobre la misma materia, Marzo 31 de 1907, considerando 7 Fallos de la S. C. T. 25; pág. 419.

(4) Fallos de la S. C. Puerto del Rosario y Empresa Muelles y Depósitos de Comas, sobre expropiación, año 1909.



mejorar la navegación, la tierra bajo el agua que no haya sido utilizada antes en muelles, etc., por concesionarios ó adquirentes de los Estados particulares. (1)

No obstante lo antedicho, no hay que olvidar que la navegación que se relaciona con el comercio marítimo, es la que se hace de un puerto de la República á otro extranjero ó entre dos provincias, por los ríos interiores declarados libres para todas las banderas (2) y que para que se considere navegable un curso de agua, es menester que medie una declaración legislativa siendo el hecho que suministre el verdadero criterio á cerca de su navegabilidad y capacidad para ser utilizado, en todo tiempo, como vía pública. (3)

Respecto á la jurisdicción policial el gobierno federal la ha deslindado declarando que á excepción del derecho exclusivo que le está reservado para objetos concernientes á la seguridad y observancia de las leyes fiscales, ella corresponde en un todo á los estados provinciales (4)

Establecida la naturaleza de la jurisdicción nacional y lo que por derecho de soberanía y dominio pertenece á las provincias, la facultad de habilitar puertos no dá motivos á perplejidades, porque, en realidad, aquella solo importa el permiso de cargar y descargar mercaderías, embarcar y desembarcar pasajeros. (5)

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.

El derecho de fijar el valor legal de la moneda que como instrumento de cambio se utiliza en las naciones

(1) Fallos de la S. C. Puerto del Rosario, v. Empresa, Muelles y Depósitos de Comas sobre expropiación, año 1909.

(2) Fallos de la S. C. T. 6, pág. 400.

(3) Fallos de la S. C. T. 78, pág. 100.

(4) Véase decreto del P. E. de Noviembre de 1891 y Art. 2310, 2341 y 2370 del Código Civil.

(5) Fallos de la S. C. Puerto del Rosario V. Empresa Muelles y Depósitos de Comas sobre expropiación año 1909.



civilizadas, para estimar ó medir el valor de todas las cosas que entran en el comercio, pertenece al Congreso, como elemento que facilita la riqueza y prosperidad pública, el bienestar social é individual.

Las alteraciones de valor en la moneda, son un compromiso para la suerte económica de los pueblos y es para que ella no padezca de esas flutuaciones é inspire confianza á todos, que la Nación autentica, por ley ó acto solemne, que es honesta y tiene el privilegio de cancelar deudas dentro del país.

Si la Nación no sujetara la moneda á su gobierno, fácil es concebir el resentimiento que se inferiría al comercio y la confusión que se produciría en los cambios, trayendo, como último resultado, la ruina de los capitalistas, por el trastorno inevitable de los precios y tazas de los géneros, sueldos y salarios.

La estabilidad de la moneda en este sentido es tan indispensable para la relación de los valores, como lo es el oxígeno para la vida (1) porque siendo al par que signo de cambio, artículo de exportación, su valor intrínseco debe responder al valor nominal que se le acuerda.

Para que una moneda sea en todas partes conocida, para que pueda penetrar en todos los rincones de la tierra y sirva á cada hombre, á cada comerciante, á cada industrial, como base para calcular si su industria hallará un mercado en un país, ó si fuera hombre apto para emigrar, si su salario será estimado convenientemente, es menester, como lo repetía Varela entre nosotros, que la moneda sea única y esté legitimada por el Estado. (2)

Mas esta facultad en nuestra República no se discute. Es evidente el poder del Congreso para proveer á la creación de una ó más especies de moneda, emitir billetes de crédito y de banco, imponerlos á la circulación por leyes apropiadas á tal fin, darles el carácter de moneda y suspender, por último, los pagos en metálico, en

(1) Doctor Carlos Carlés.—Cámara de Diputados, Año 1908 T. pag. 159.

(2) Rufino Varela.—Diario «La Nación». «La Moneda Argentina, Septiembre 15 de 1909.



virtud de una atribución de soberanía jamás desconocida y de constante aplicación por los gobiernos de todos los países. (1)

Este derecho, propio de la soberanía nacional, interesa tanto á su crédito y rentas, como á su existencia política, porque en el lenguaje del mundo económico, la moneda es unidad, término de comparación y medio de entendimiento comercial. Las provincias, sin embargo, no están privadas de capacidad para emitir títulos representativos de su crédito, como lo puede hacer un particular emitiendo letras, pagarés ó cualquier documento que importe el reconocimiento de una obligación; pero ninguna puede hacer sellar moneda ó emitir billetes *en forma de moneda*, con los *caracteres* de la moneda y destinados *á funcionar* como moneda, porque solamente la nación tiene esta facultad y es á ella á quien le está reservado en absoluto todo lo relativo á su acuñación y circulación. (2)

La atribución exclusiva que tiene el Congreso, para fijar el valor de las monedas, se restringe no obstante cuando se trata de fijar el valor relativo de las monedas extranjeras, porque esta facultad, únicamente lo es, cuando se trata de *admitir en la circulación* la moneda extranjera con el carácter de *moneda legal para los pagos*, y nó cuando se trata de excluir ó limitar, en la circulación, una moneda extranjera que solo reviste el carácter de moneda tolerada. (3)

Acto semejante, sería acto de verdadera hostilidad.

La unidad de pesas y medidas, está aconsejada por razones análogas, pues, si se desea dividir las cosas para determinar, según su gravedad ó extensión, el valor que se le ha de dar al hacer su venta, se requiere que haya,

(1) Fallos de la S. C., T. 36, pág. 177.

(2) José María Rosa. Denuncia de la Caja de Conversión al Ministerio de Hacienda sobre emisión de letras de Tesorería por la Provincia de Mendoza Agosto 12 de 1907. Dictámen del Sr. Procurador General de la Nación de Septiembre 4 de 1907 Mensaje y Proyecto del P. E. N. de Septiembre 1º de 1907 Decreto del P. E. N. de Enero 27 de 1909.

(3) Fallos de la S. C. T. 10, pág. 427.



para ellas, un tipo ó sistema que simplifique todas esas operaciones y haga posible intercambio.

11. Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación á los tribunales federales, ó provinciales, según que las cosas ó 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 bancarrota, sobre falsificación de moneda corriente y documentos públicos del Estado y las que requieran el establecimiento del juicio por jurado.

Los códigos son recopilación ordenada de las leyes que declaran, reglamentan y aseguran el derecho ó que indican los medios de adquirir, readquirir ó reparar, el que se niega ó vulnera.

Esta distinción genérica que divide la legislación en dos grandes ramas, es notoria entre nosotros, porque á más de que es doctrinaria, no tiene, por nuestra organización política, un origen común.

La uniformidad de raza y una perfecta analogía de conocimientos y hábitos, si bien unificó casi por completo la legislación sustantiva entre los miembros de la familia argentina, respetó por la índole de nuestra constitución federalista á la legislación procesal, cuya multiplicidad no inquietaba, por lo que ella debe consultar, más de cerca, la organización, intereses y peculiaridades de la sociedad á que se destina.

No existiendo apesar de ello una regla precisa de deslinde entre el poder de legislación federal y provincial, en materia de leyes de fondo y forma; sucede que el Congreso sanciona los Códigos civil, comercial, penal y de minería, y demás leyes generales, para toda la República, á los efectos de que la legislación del país no pueda formarse caoticamente de tantos códigos como Esta-



dos, y que, en ciertas ramas, las provincias y la Nación, legislan sustantivamente ó á la inversa.

De ahí es que el Congreso dicte leyes generales sobre bancarrota, comprendiendo todo lo que corresponde á su procedimiento; y que, atribuyéndose la bondad de la legislación rural á los caracteres orográficos é hidrográficos de cada territorio, los estados tengan el derecho de darse esos códigos.

Sin embargo, si no hay una regla técnica de separación constitucional sobre el derecho á sancionar leyes de fondo y forma, hay una que aclara lo que pertenece, ó es de atribución de las legislaturas locales y lo que ha sido reservado al Congreso. Esta es, la de que al autorizarse al gobierno federal á dictar los códigos y leyes generales para toda la República, *no se le autorizó para dictar leyes en el interior de las provincias.*

De modo, pues, que no invadiendo disposiciones expresas ó implícitas de orden general, las provincias tienen facultad de legislar *sobre todo aquello que solo afecta á intereses inmediatos y directos de una sociedad particular.*

Así pueden, en materia como es la penal, castigar infracciones tendientes á asegurar el bienestar y la moralidad, penar el juego, la vagancia, la embriaguez, las ofensas á las buenas costumbres, los abusos de la libertad de imprenta, las obstrucciones á la administración de justicia, los delitos electorales, en una palabra, reprimir todas las infracciones, pues si así no fuese, los gobiernos locales no podrían asegurar la efectividad de sus disposiciones, ni garantizar el respeto y libre funcionamiento de los mismos poderes organizados por su constitución. (1)

Conjuntamente con los derechos de legislación inherentes á su jurisdicción privativa, se ha dejado á las provincias, ó más bien dicho, á los tribunales provinciales, la aplicación de los códigos dictados por el Congreso, cuando las cosas ó las personas cayeren bajo su juris-

(1) Fallos de la S. C. T. 165, pág. 355 T. 101, pág. 124 — T. 1, pág. 40.



dicción, pero sin atribuir á los mencionados jueces poder para *anularlos ó destruirlos*, pronunciándose en caso de cuestionarse, sobre la validez de sus preceptos. (1)

Por la interpretación que de las disposiciones de esos códigos hagan, no atacando á su *existencia*, las resoluciones de los tribunales de Provincia no dan ocasión á recurso alguno, porque están fuera del control y revisión de la Suprema Corte Federal, (2) no teniendo desde luego, sinó un deber moral de conformar sus decisiones á los fallos dictados por ella, por la presunción de verdad y justicia que á sus doctrinas dá la sabiduría é integridad de los magistrados que la componen, y por el interés que hay de mantener la unidad establecida por una común legislación.

Leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía.—Estas facultades se han dado por nuestra Constitución, al Congreso Nacional, porque estamos llamados por nuestros antecedentes, á propender á formar una nación homogénea, lo que se temió que no sucediera, dejando á los estados la posibilidad de facilitar la introducción y naturalización de enormes masa de extranjeros, ó dictando leyes de ciudadanía que crearan diferencias de Estado á Estado.

Así como sobre bancarrota.— *Si el poder de legislar sobre bancarrota (inherente á la legislación comercial y penal) no estuviere exclusivamente en manos del gobierno general, cada legislatura de provincia entendería y castigaría, ó no castigaría, el fraude á su modo. Una provincia indulgente y laxa en su legislación de quiebras sería refugio inviolable de los deudores dolosos pertenecientes á otro. En los tratados con las naciones extranjeras, la República no podría estipular garantías de reciprocidad para guardarse de los efectos de la bancarrota; ni prevenir las represalias que un Estado extranjero tuviese

(1) Fallos de los S. C. T. 68 — pág. 235.

(2) Fallos de la S. C. T. 42, pág. 274.



que poner en ejercicio, contra la indulgencia hostil del derecho de una provincia de la Nación á su respecto.» (1)

12. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y las provincias entre sí.

El comercio, que es agente de prosperidad, es también causa de aislamiento, indiferencia y desunión entre los Estados, cuando no hay en el país á que ellos pertenecen, un régimen de unidad económica que dirija y proteja sus relaciones internacionales é interprovinciales.

Los peligros que encarna el comercio, guiado por el criterio egoísta del desenvolvimiento de los intereses de la localidad, se han palpado en la República, por las opresiones á que ha estado sometido, mientras las Provincias no se preocuparon en vincularlo por un lazo común de homogeneidad.

El comercio internacional, aunque, en resumen, se reduzca á transacciones entre individuos, establece, por razón de jurisdicción, relaciones de derecho internacional, que influyen en el mantenimiento de la buena amistad con los demás países, que sería imposible tratar de cultivar, si el gobierno de la Nación no tuviera el poder de prescribir las reglas que deben gobernar á ese comercio, como asimismo, el poder de prometer y convenir las condiciones del tráfico interior en *todo el territorio* de la República, porque el comercio no solo es *intercambio*, sinó también *tráfico*.

De aquí que no concibiéndose una reglamentación del comercio, limitada á «fijar reglas *para la conducta de las personas en las compras y en las ventas*, caiga el comercio y tráfico interprovincial bajo la autoridad del gobierno central, porque sin su dirección, *no podría tampoco* reglamentar el comercio exterior. Si las provincias pudieran gravar las mercaderías que hacen parte del comercio exterior ó interprovincial, durante el pasaje por los territorios de su jurisdicción y las empresas de transpor-

(1) Alberdi. Bases sobre la organización política de la República Argentina. T. 1º pág. 227.



tes tuvieran que acatar, en cuanto á sus cargas, las disposiciones de los gobiernós locales, estos convertirían inmediatamente ese poder en fuente de recursos, que daría margen á luchas económicas y financieras entre las provincias ó entre éstas y los Estados extranjeros, provocando hostilidades y represalias ruinosas para el país.

La facultad del Gobierno de la Nación para reglar el comercio exterior é interprovincial, en tal concepto, es exclusiva y plena, como lo es el poder de las Provincias para dictar reglas sobre su comercio local é imponer todas las cosas que por estar incorporadas á la propiedad común de sus habitantes, forman parte de su riqueza general. (1)

13. Arreglar y establecer las postas y correos generales de la Nación.

La índole cosmopolita que distingue á nuestra época, demuestra que el hombre necesita de esos poderosos vehiculos que acercan á todas las secciones de la tierra; y, á cuyo género, no pertenecen las postas que, si en otra hora tuvieron su importancia, han pasado á la categoría de reliquia histórica, siendo substituidas por otros medios de viabilidad de mayor eficacia.

El correo y el telégrafo siguen, en cambio, siendo órganos esenciales de comunicación en las sociedades modernas y su paralización bastaria que se produjera un solo instante, para que repercutiese inmediatamente trastornándolo todo, hasta en los más pequeños detalles de la vida individual. -

No pudiendo prescindirse de ellos, deben, pues marchar en sus operaciones con la más absoluta regularidad y bajo la garantía del Estado.

Su administración, para que sea por su economía y prontitud eficaz, tiene que ser desde luego, una é indivisible, porque de no serlo, se multiplicarían los gastos y

(1) Fallos de la S. C. T. 11, pág. 5.



se enervaría su actividad, por la mala organización ó falta de cooperación de las provincias pobres en recursos. (1)

El establecimiento fácil de las comunicaciones, revise en la actualidad y para todos los países, tanta importancia, que es un anhelo, de parte de los gobiernos el hacerlas sobre todo con el exterior estables, seguras é independientes; porque de un choque de intereses políticos ó económicos, depende el que un Estado quede intervenido, si no ha sabido asegurar sus comunicaciones directas.

Todo cable telegráfico en los momentos actuales, se propone, por esto, realizar, como no ha mucho lo dijera el doctor Manuel Carlés, por parte del Estado, la soberanía de sus comunicaciones y, además, la independencia económica por los intereses comerciales que con ellas se relacionan. (2)

Entre nosotros, en materia de correos la soberanía de la Nación es absoluta y excluyente; pero en materia de telégrafos, los hay nacionales y provinciales.

Son considerados nacionales, los telégrafos de propiedad de la Nación; los que fuesen garantidos, subvencionados ó autorizados por ella; los que ligasen un territorio federal con una ó más provincias; los que uniesen una provincia con otra y, los que pusiesen en comunicación cualquier punto del territorio argentino con un Estado extranjero.

Son provinciales, los construidos y autorizados por los gobiernos de Provincia, dentro de sus límites.

Tanto los unos como los otros, nacionales ó provinciales están sujetos á las leyes dictadas por el Congreso.

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 deban tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen á las Provincias.

(1) Alberdi, Las Bases, T. 1.º pág. 228.

(2) Cámara de Diputados, año 1900, pág. 258.



La tranquilidad de un país está interesada en el deslinde de sus fronteras, porque la armonía internacional se resiente cuando hay pendiente cuestiones de límites entre vecinos.

Un sople de propaganda malsana, un motivo nimio, á veces ridículo, es bastante para encender el patriotismo y lanzar á la aventura de una guerra, á dos naciones empeñadas en litigios territoriales, porque ellos siempre son fuente perenne de resentimientos y disgustos.

La República Argentina, al reorganizarse constitucionalmente sobre un territorio cuyos contornos no estaban bien definidos, encomendó al Congreso, como atributo de soberanía, que afecta á la integridad, autonomía é independencia de la Nación, á resolver esas cuestiones, para que trazara definitivamente la línea divisoria de nuestras fronteras.

Entregando las soluciones de esos litigios al arbitraje, hemos dado término á todos ellos, arreglando sucesivamente los que tuviéramos con el Paraguay, Brasil, Bolivia y Chile.

Lo que ocurría respecto á las fronteras nacionales, pasaba entre las Provincias, pero como no debía intervenir en su decisión la diplomacia ó la guerra, que permite al vencedor imponer sus condiciones, se instituyó al Congreso como juez supremo, para la fijación y reconocimiento de sus límites, sin cerrar las puertas al arreglo directo, mediación ó arbitraje. (1)

El ejercicio de esa facultad, tenía por objeto cortar las dificultades administrativas y conflictos de jurisdicción que podían surgir al ponerse en ejecución las leyes nacionales en las zonas cuyo dominio litigaran las provincias, como ser: las del censo, de elecciones, de conscripción, impuestos internos y otras tantas que se aplican dentro de los territorios nacionales y también, los que tuvieran por causa leyes dictadas por los mismos gobiernos de Estado.

«La superposición de jurisdicciones contestadas, cons-

(1) Véase Ley de 30 de Mayo de 1862 — 21 de Diciembre de 1881 — 13 de Noviembre 1886 y 13 de Octubre 1892.



tituye una fuente perenne de conflictos de todo género, que dificulta la buena administración de justicia, la eficaz policía de los bienes y de las personas, la correcta percepción de la renta, la amplia difusión de la instrucción pública, el esmerado registro del estado civil y hasta la simple constitución de los derechos reales.»

Pero, el Congreso, no tiene únicamente atribución para reconocer los límites entre Provincias, puede á más, crear otras nuevas, con los territorios nacionales que adquieran capacidad legal para gozar de las prerrogativas de los Estados federales. Por lo dispuesto en la ley de Octubre 13 de 1862, esos territorios son todos los existentes fuera de los límites ó posesiones de las Provincias, aunque hubiesen sido enajenados por ellas á contar desde el 1º de Mayo de 1853.

No gozando como tales de autonomía, ni participando de los poderes políticos del Gobierno federal, en tanto que no sean Estados y hayan sido incorporados á la Nación en esa calidad, es el Congreso el que determina por una legislación especial, la forma en que ellos deben ser organizados, administrados y gobernados.

Usando de ese derecho, el Congreso, por lo mismo que ellos dependen enteramente de su voluntad, puede constituir en cada uno, un Gobierno territorial unificado ó darles los poderes legislativos, judiciales ó ejecutivos que crea conveniente; ó crear para todos, un poder legislativo general sometido á la Constitución y leyes nacionales. Si la Legislatura territorial recibiera el poder de crear tribunales, estos tribunales serían estrictamente territoriales, por no poder ser *tribunales constitucionales*, investidos de la autoridad judicial definida por la Constitución sino, *tribunales legislativos*, creados en virtud del derecho de soberanía que pertenece al Gobierno Nacional, ó en virtud de la cláusula de la Constitución, que le da derecho para determinar por una legislación especial la forma en que deben ser administrados. (1)

(1) Véase el comentario de Story al artículo concordante de la Constitución de los Estados Unidos, T. 2, Gobierno de los Territorios.



15. Proveer á la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo.

Cuando la Constitución habla de proveer á la seguridad de las fronteras, no prescribe por temor á invasiones de países extraños, sino facultando al Congreso á arbitrar recursos expeditivos contra los indios, como medio para afirmar esa seguridad; pero, sin desechar el humanitario intento de atraer á las tribus por la persuasión, al efecto de conservar con ellos un trato pacífico y procurar su conversión al catolicismo. (1)

La espada y la cruz del redentor, símbolos de términos diametralmente opuestos, son los que se escogieron y recomendaron, para que combinados se emplearan en domar la fiera de una raza, á quien el destino le había deparado en suerte, ser vencida ó exterminada por una raza más culta y no menos viril.

El indio, aunque alejado de los centros de civilización, era, por su vecindad, una amenaza para la vida y bienes de los intrépidos pobladores del desierto y había que contenerlo en esas líneas de avanzada, tendidas como límite á sus dominios.

16. Proveer lo conducente á la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, 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.

En la asignación del poder concedido al Congreso,

(1) Congreso Constituyente, Año 1853, Sesión del 28 de Abril,



de proveer lo conducente á la *prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las Provincias y progreso de la ilustración*. está diseñado un vasto programa de gobierno, á cuya realización se incitaba, para producir una transformación en el país bajo el triple aspecto de su cultura material, intelectual y moral.

Difundir la ciencia, crear la industria, promover la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, colonizar las tierras de propiedad nacional, estimular la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, era reaccionar contra la inmovilidad y la ignorancia del pasado; sacudir las dormidas energías de la naturaleza y del hombre; entonar un himno grandioso á la civilización y al progreso, retardado por siglos por la férrea dominación de la madre patria y, después de ella, por la guerra exterior y civil.

Como la consumación de tan extenso programa era superior á la capacidad de cualquier provincia y se quería, por el desenvolvimiento de esos intereses comunes, consolidar la paz, el orden y unión entre ellas, se entregó al gobierno federal la tarea de abordar esa empresa que, por su objeto y magnitud, le correspondían.

Planes de instrucción - La instrucción secundaria y superior, aunque está regida directamente por la autoridad de la Nación, puede ser sostenida y acrecentada por los gobiernos de provincia, los que, estan autorizados á *expedir títulos* que tengan carácter local. (1)

El sistema de encomendar en absoluto al poder legislativo el dictar planes de instrucción, sea primaria, secundaria ó superior, no es plausible, porque es consagrar la inamovilidad ó movilidad constante de ellos, con todos los defectos ingénitos ó la falta de unidad en ese género

(1) De acuerdo con estos principios, en Congreso Nacional, por ley de 26 de Agosto de 1905, dispuso que los abogados y procuradores provinciales, serian admitidos á desempeñar su procuración *ante los tribunales federales de sus respectivas provincias*, pero al solo efecto de defender ante los tribunales locales y seguir las apelaciones ante la Corte.

Véase Fallos de la S. C., T. 105 y 106, pág. 5 y 416. Ley de 3 de Julio de 1885, Art. 1º, Inciso 4º. Ley Orgánica de los Tribunales de la Capital, de 15 de Diciembre de 1861. Ley Nº. 4099 de 23 de Septiembre de 1905. Ley 4560 de 1905.



de obras, que demandan una dirección que sea facultativa, técnica y dotada de condiciones peculiares.

Para que los planes de instrucción sean buenos, es preciso substraerlos á la acción inmediata del gobierno, confiando á consejos superiores ó á asambleas universitarias, la organización de los estudios en sus diversos grados; pero, dejando al Congreso el derecho de prestar su aprobación, no porque en nuestra República ella sea una atribución expresamente conferida, sino porque sin esa concurrencia, se correría el peligro del exclusivismo y monopolio que trae á la enseñanza la dirección autónoma de un cuerpo único, oficial ó nó.

El legislador, en consecuencia, no debe limitarse á echar las bases esenciales para la creación, organización y funcionamiento de esas corporaciones, consejos ó departamentos, en la inteligencia que han de ser desempeñados por personas idóneas, sino examinar además, toda *introducción ó supresión de materias, toda reforma y alteración* de programas y, muy especialmente, ver que la extensión del desenvolvimiento responda á las *urgencias públicas y los destinos nacionales*.

«No se concibe, sino por una ausencia completa de buen sentido, que un pueblo siga un desarrollo intelectual, completamente diverso del movimiento de las fuerzas que concurren al laboreo de su riqueza pública y privada.»

«Una Nación dada, es un todo armónico; todas sus fuerzas tienen que concurrir al fin ineludible de la agrupación humana: á dar la mayor suma de felicidad y bienestar colectivo». Desarrollarlas de un modo opuesto, es perjudicar el conjunto solidario.

Pero la misión del legislador no termina ahí; él debe preocuparse también, en que en la provisión de cátedras, tarea no menos trascendental que la de la confección de programas, se haga sobre anchas y liberales bases que faciliten á ejercer el profesorado á todos aquellos que tengan títulos, inclinación y competencia para enseñar. El



Poder Ejecutivo debe, pues, al organizar esos consejos ó asambleas universitarias, establecer los lineamientos generales sobre la forma en que aquella provisión debe hacerse.

La prueba de capacidad degenera en burda y criminal comedia, por el daño que causa al país entero la designación de profesores ineptos, cuando la *necesidad* de la provisión de cátedras es de exprofeso *silenciada* y cuando ella no se satisface obedeciendo á reglas de juicio precisas é invariables.

La presentación de trabajos de indole general ó particular, sobre *la materia* que se aspira á dictar, *realizados con anterioridad al llamamiento del concurso*, y el desenvolvimiento de un tema sorteado en público; formalizado por la determinación de un período de tiempo y un mínimo de extensión, cuando no se obtuviere la concurrencia de aspirantes con trabajos previos *publicados ó conocidos*, deben ser bases inviolables del acceso al profesorado.

Cuando tan equitativas condiciones no se respetan, no hay plan de instrucción, por inmejorable que sea, que no fracase, porque el desaliento invade el ánimo de los que lejitimamente persiguen el escenario de la cátedra y el horizonte intelectual de la juventud se estrecha, por la falsa ciencia con que el favoritismo y la pedanteria le sustentan.

Siendo los consejos superiores y asambleas universitarias, de carácter nacional, ellos deben ser, por otra parte, homogeneos, debiendo una sola ley regir y gobernar su mecanismo interno, desde que estando destinados á prestar idénticos servicios en la República, no puede haber más diferencia que en lo que toca al desarrollo científico que convenga dar á ciertos estudios, por especialidad de tiempo y lugar.

Ahora bien, ¿á que obedece la división constitucional de la instrucción, en primaria, secundaria y universitaria?

La división tripartita de la enseñanza respondió entre nosotros, como en otros países, al convencimiento forma-



do de que había en el hecho estudios que debían ser comunes, en tanto eran necesarios para todos los usos de la vida; otros complementarios, que importando mayor cultura, preparaban para estudios especiales y más elevados y, otros, que llevaban al conocimiento de materias ó funciones determinadas.

Con el progreso creciente del saber humano, ha empezado á discutirse el carácter de la instrucción secundaria como instrucción *general*, con un *solo plan* y destinada al desarrollo de *todas las facultades*. Frente á ella ha nacido la escuela *bifurcada*, que no queriendo confundir los conceptos dados á aquella, de instrucción *preparatoria y complementaria*, cree que desde el principio de los estudios secundarios ó desde el segundo, tercero ó cuarto año, debe hacerse una división de materias, para tomar en consideración la carrera á que el alumno se dedicará, de modo que no se desgaste su inteligencia en estudios que no sean los de su elección y que no tenga que esperar para hacer ésta á una edad tardía.

Nosotros abrazamos, sin reserva alguna, este último pensamiento, pues sin cambiar la índole de las aptitudes personales, se puede dirigir la cultura intelectual de los educandos, hácia la adquisición de aquellos conocimientos que les sean más provechosos, al pase de los estudios escogidos por su afección.

Pretender hacer abarcar á la juventud, la diversidad y multiplicidad de los conocimientos actuales y esperar para especializarla, á que su inteligencia haya adquirido un pleno desarrollo, es aniquilarla antes de que la selección venga y la enseñanza haya producido sus efectos.

Inmigración.—A pesar de que el conjunto de atribuciones que se indican en el inciso que comentamos, son facultades inherentes á todo gobierno y pueden ejercerse conjuntamente por la Nación y las Provincias, hay, además de la instrucción, algunas que merecen nuestro particular exámen, sea por los conceptos que sobre ellas se han emitido ó por la importancia de las restricciones



constitucionales que se han impuesto á la acción del gobierno federal.

La inmigración, sobre la cual tanto se ha escrito, con motivo de los malos elementos que ella conduce á nuestras playas, no obstante la obscuridad de que está rodeada sobre su índole y naturaleza, ha sido netamente definida por nuestros constituyentes que, como cristianos y demócratas, creyeron deber mostrarse hospitalarios para con el extranjero, acordándole en el suelo favorecido de la República, protección, derechos y prerrogativas, pero sin perder de vista la mira de atraer una población útil, moral y religiosa.

«El inmigrante porque aspiramos, decían, no es el ser degradado que se embrutece olvidando á su creador, sino aquel que aprendió á conocerle y adorarle en el hogar de sus padres. Es el inmigrante cabeza ó miembro de familia, que si abandona la patria de su nacimiento, no por eso enajena su conciencia ni su culto; y esta que es una propensión virtuosa, no se puede burlar sin sacrilegio y sin peligro de poblar nuestro territorio con hombres ateos, incapaces de soportar el yugo saludable de las prácticas religiosas».

Bajo esas condiciones es que nuestros constituyentes ofrecieron nuestro territorio á las simientes útiles de todos los climas, para preparar la dicha de sus hijos y de sus compatriotas futuros. (1)

Ferrocarriles.— Dudando los organizadores de la República, de la capacidad de las Provincias para emprender con sus recursos aislados, la realización de aquellas grandes obras de progreso material, como son la de los ferrocarriles que eran tan necesarias al comercio, bienestar y unión de las poblaciones, se encargó al gobierno central de dirigir, vijilar, y fomentar todas las que siendo de interés común, reclamaban la disponibilidad de recursos extraordinarios, aunque sin privar á las provincias de que concurrieran á sus propósitos con su particular

(1) Congreso General Constituyente. — Año 1853. — Sesión 36 de 18 de Abril.



esfuerzo, dentro de los límites de sus propias jurisdicciones (1)

Los ferrocarriles son factores de civilización que conviene que estén impulsados por la acción del gobierno federal, porque influyendo ellos, con la baratura de sus fletes, en la baratura de la vida, son los que deciden del triunfo de la economía nacional, en la competencia de los mercados de consumo, interiores y exteriores.

Por las prerrogativas y derechos que se les concede, ellos están colocados en la categoría de acarreadores públicos y se hallan sometidos á una legislación especial, no simplemente porque la comunidad está interesada en que llenen sus fines económicos, sinó porque, por su naturaleza, constituyen con sus líneas, verdaderos monopolios de los caminos que recorren. (2) Las leyes que los rigen son, pues, verdaderas leyes de orden público, contra las cuales no se puede invocar derechos adquiridos. (3)

Si la acción del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional estuviera contenida en la facultad de autorizar y contratar una línea férrea, sin seguir interviniendo en los actos ú omisiones de las empresas concesionarias, en cuanto á todo lo que se relaciona á su *conservación, explotación y funcionamiento*, no podría afirmarse que todo lo que concierne á la seguridad de las personas ó cosas, de la vida ó de la propiedad, están bajo el amparo de las leyes nacionales. (4)

El gobierno federal goza, por cierto, del derecho de otorgamiento de las concesiones y de intervención en la formación de las tarifas, de la facultad de dictar todas las medidas atingentes, con el establecimiento de una policía ferroviaria, destinada á velar por la seguridad, comodidad, higiene y demás condiciones indispensables para que el tráfico se efectúe de manera regular.

(1) Fallos de la S. C. T. 68, pág. 236.

(2) Fallos de la S. C. T. 53, pág. 158—Sent. del J. F. Dr. J. del Campillo.

(3) Fallos de la S. C. T. 68, Pág. 270.

(4) Sabiniano Kier -Informe como procurador de la Nación. Véase leyes, etc., sobre ferrocarriles, T. I.º N.º 373.



Aunque esa clase de poderes no sea exclusiva del gobierno federal; siendo los ferrocarriles de la Nación instrumentos de comercio exterior é interprovincial, no puede haber lugar á una acción simultánea entre ella y las provincias, por estarles vedado á éstas intervenir en el régimen de uno y otro comercio.

Las materias que abarcan las medidas de policía ferroviaria, son innumerables. Ellas pueden versar sobre todo lo que sea útil para *garantir la buena construcción de los ferrocarriles y el empleo de un buen material rodante*; sobre la forma de su explotación, de modo que su uso se haga cómodo y sin peligro para los pasajeros y cargas; sobre el comportamiento de los empleados y faltas al decoro y á la moral; sobre la exposición de horarios, tarifas y reglamentos; en fin, sobre todo lo que se refiera á los ferrocarriles y su tráfico, bajo las condiciones que estén prescriptas y comprendidas dentro de los poderes más generales del Gobierno de la Nación. (1)

El deslinde de jurisdicción entre los ferrocarriles nacionales y provinciales, ha sido establecido en nuestra República, considerándose *nacionales*, los que ligan la Capital ó un territorio federal con una ó más provincias ó territorios y los que comunican una provincia con otra ó un punto cualquiera del territorio de la Nación con un Estado extranjero; provinciales, los construidos ó autorizados por las provincias dentro de los límites de sus territorios respectivos, (2) *siempre que la línea ó ramal que se conceda, no se vincule ó empalme con una línea interprovincial*, (3) porque en el espíritu de nuestra Constitución y leyes ferroviarias, está comprendido que las provincias no pueden acordar líneas que, desde que se comienzan, *están destinadas á salir de sus límites*, puesto que, lo que les dá el caracter de nacionales ó provinciales, no es tanto el *paraje en que se construyen*

(1) Rubianes — Deslinde de las Jurisdicciones Nacional y Provincial'.

(2) Ley núm. 2473 de Noviembre 21 de 1891.

(3) Decreto del P. E. N. de Marzo 27 del 1900.



sinó *el objeto* para el cual han sido construidas, de manera que puede decirse que son nacionales, cuando están destinados á llevar cargas y pasajeros á puntos situados fuera de la provincia de origen y provinciales, sólo cuando tienen ese propósito y se limitan á servicios puramente locales. (1)

Esta distinción precisada por el objeto de las líneas, evita, que los gobiernos de provincia, concedan abusivamente la construcción de ramales paralelos ó que empalmen sobre las *líneas ferrocarrileras de la Nación*, y destruyan así, pretestando estar dentro de los límites de su territorio, las concesiones del gobierno Federal, arrebátádoles las zonas destinadas á su comercio y mantenimiento, como también, que de un modo disimulado autoricen la construcción de líneas generales ó interprovinciales.

No menos interesante y de necesaria precisión, es la distribución de las causas que los ferrocarriles originan, porque siendo sujetos y objetos del derecho más complejo en el organismo jurídico argentino, establecen relaciones de derecho constitucional, administrativo, civil, comercial y penal.

El conocimiento de las causas originadas por delitos y faltas contra la seguridad y el tráfico, por violación de la ley general de ferrocarriles, incumbe á la justicia federal por ser una ley especial; (2) sin embargo, ese conocimiento no llega abarcar el de los delitos comunes, por que estos hechos no se dirigen á entorpecer ó perjudicar á los ferrocarriles ó á su tráfico, sinó que son, infracciones á las leyes que reprimen los ataques á la vida y á la integridad de las personas ó, á la propiedad de las cosas; es decir, son infracciones á las leyes ordinarias, al código Penal.

En cuanto á las causas derivadas de la utilización que,

(1) Decreto del P. E. N. refrendado por el Ministro de Obras Públicas Sr. Ramos Mejía de Octubre de 1909, sobre jurisdicción del Gobierno Federal en los ferrocarriles provinciales.

(2) Fallos de la Suprema Corte de J. N., T. 5 pag. 500, T. 58 pag. 185, T. 81, pag. 60.



de las líneas férreas el público haga, su juzgamiento se atribuye á la justicia ordinaria de la Capital y de las Provincias, por versar sobre relaciones de derecho privado y ser la jurisdicción de los tribunales provinciales ordinaria y la de los nacionales excepcional.

Todo lo que sea pues, materia de contrato de transporte, de compra-venta, locación de servicios, prescripción de derechos ó acciones etc.; no obstante que puedan influir en la construcción y explotación de un ferrocarril, caen bajo las disposiciones pertinentes de los códigos generales. (1)

A esos efectos nuestra Suprema Corte ha declarado que: las administraciones de los ferrocarriles combinados, deben considerarse como una sola persona, en todos los casos de contratación en materia de transporte. (2)

Tratándose de concesiones locales, los jueces de Provincia no solo juzgan de las relaciones de derecho privado que, por razón de ellas se establezcan, sino que conocen y juzgan de las causas motivadas sobre leyes provinciales.

Las Provincias no ejercen concurrentemente, en ningún caso, la policía ferroviaria sobre los ferrocarriles autorizados por la Nación; y en cuanto á los concedidos por ellas, la conservan mientras no se transforman en instrumentos del comercio general, porque si los dos gobiernos dictaran medidas simultáneas podrian obstaculizar uno ú otro el tráfico y aún destruir esa clase de obras.

Como medidas de policía comun, las provincias sin embargo, pueden adoptar todas las que tengan por objeto la protección de sus habitantes, cuando los ferrocarriles sean para ellos causa de peligro, daño ó incomodidad; ó cuando ese peligro daño ó incomodidad provenga de los habitantes, por actos que no se refieran á la construcción y conservación de los ferrocarriles ó á su tráfico.

Leyes protectoras. — El Congreso, para propender á la prosperidad del país, y al adelanto y bienestar de to-

(1) Véase Fallos T. 41, pág. 129, 157 y 229, T. 45, pág. 171, T. 47, pág. 255, T. 48, pág. 147.

(2) Véase Fallos T. 28, pág. 162, T. 64 pág. 215, T. 65 pág. 261, T. 47, pág. 179.



das las provincias, está autorizado á dictar leyes protectoras de esos fines y á conceder privilegios y recompensas de estímulo.

Sobre esta facultad no pesan limitaciones, respecto de la naturaleza ó carácter de las concesiones que se hagan, aunque eso sí, los privilegios que por ellas se otorgan, no pueden ser perpétuos, porque contrarían la esencia republicana del gobierno y su naturaleza democrática, y, porque el Congreso renunciaría á la facultad de legislar, que es la razón de su existencia como poder público. (1)

Estos medios de protección, ya consistan en derechos ó cosas, no deben sin embargo confundirse, con los del aciago sistema proteccionista, de exclusiones privilegiarias y monopolios vedados por la Constitución, como inconciliables con la libertad que ella lealmente garantiza en sus diversos órdenes.

La adhesión á *consagrar privilegios exclusivos*, nuestra Constitución la evidencia, al no admitirlos sino como simples derivaciones ó modos del derecho de propiedad intelectual; como sucede, cuando declara en su artículo 17, que *todo autor ó inventor es propietario EXCLUSIVO de su obra, invento ó descubrimiento, por el término que le acuerde la ley.*

Para que la acción protectora del poder Legislativo guarde concordancia con el espíritu de la Constitución, es necesario, entonces, que no acuda al empleo de prohibiciones y limitaciones de derechos reconocidos á todos los habitantes del estado, sinó, á medios directos ó indirectos que no alteren sus garantías principios y declaraciones, como ser: los de concesión de medallas, diplomas, tierras, primas en dinero, exención de derechos é impuestos ú otras obligaciones comunes á individuos ó corporaciones. (2)

Nuestra Suprema Corte ha declarado al respecto, que

(1) J. V. González. — Manual de la Constitución Argentina, pág. 481 y 482.

(2) Alberdi, Las Bases, T. 2, Sistema Económico y Rentístico.



el poder del Congreso llega hasta el de eximir de todo impuesto provincial ó municipal, pues resolver lo contrario, sería reconocer en las autoridades locales, la facultad de anular ó entorpecer los efectos de la legislación, en cuanto se dirigiere á los objetos previstos en el inciso 16 del artículo 67, desde que ellas podrían, con sus contribuciones, hacer imposibles la realización de las concesiones y privilegios acordados. (1)

Inciso 17. Establecer tribunales inferiores á la Suprema Corte de Justicia, crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales.

Nuestra Constitución ordena el establecimiento de tribunales inferiores de justicia federal, para que los particulares interesados en asuntos de su privativa competencia, no tengan que acudir hasta la Capital, para hacerse oír en juicio. Ella, desde luego, no hace más que manifestar que esos tribunales deben existir, para que la justicia pueda administrarse y alcanzarse sin inconvenientes.

Los detalles relativos á su organización y número, la ley fundamental no los toca, por depender aquellos, en gran parte, de las condiciones especiales de cada territorio, que por su actividad económica ó población, pueden necesitar de tribunales más ó menos numerosos.

A medida que las circunstancias los reclamen, el Congreso debe pues, crearlos, definiendo su jurisdicción.

Crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones — Supuesto que la creación de todo empleo público, que no haya sido establecido de antemano por la Constitución, implica un recargo para el tesoro, su necesidad debe ser reconocida por el Congreso, en quien reside exclusivamente el poder de autorizar los gastos públicos, salvo los casos excepcionales comprendidos en la ley de contabilidad.

Dar al Poder Ejecutivo la facultad de crear empleos

(1) Fallos de la S. C., T. 68, pág. 231 y T. 90, pág. 202.



y determinar sus funciones, habría sido investirle de una autoridad sin freno y exponer á la administración, á verse poblada por una multitud de empleados inútiles.

Ahora bien, como el fijar las atribuciones de los empleos y el suprimirlos, son funciones correlativas, nadie más apto, como dice Vedia, que el mismo poder que los establece, para hacerlos desaparecer, cuando esa necesidad cesa de existir.

Dar pensiones.—Las pensiones, aunque deben fundarse en servicios prestados á la nación y que obliguen á su gratitud, no constituyen un derecho, sinó un reconocimiento voluntario, que se hace por sus representantes, para recompensar á sus servidores envejecidos ó quebrantados, ó á sus familias, si ellos desaparecen. Es decir, que cuando el Congreso acuerda, en tal virtud, una asignación, no cumple con un deber jurídico, sinó con un deber moral, que es lo que hace el que se distingán, las pensiones de las jubilaciones.

En nuestro país, toda solicitud de pensión está, por lo mismo que reviste el carácter de un favor, sujeta á los siguientes recaudos:

1.º La enunciación de los servicios prestados á la Nación por el causante de quien solicita pensión, ó de las funciones públicas que ha desempeñado, con expresión del número de años correspondiente á cada una de ellas y de las causas de su separación.

2.º Los documentos que acrediten los servicios referidos, ó, en su defecto, la designación de la oficina pública donde se encuentren.

3.º La fé de defunción del causante y los justificativos del carácter hereditario del actor de la solicitud, con arreglo á las leyes civiles.

4.º La comprobación de que no tienen los medios indispensables para vivir, según la posición social del causante, ni parientes que se hallen en condiciones de suministrarlos, con arreglo á la ley civil. (1)

(1) Ley N.º 3195.



Decretar honores.— Nuestro espíritu republicano es adverso á la tributación de honores, por más que no se oponga á que los ciudadanos sean honrados ó enaltecidos por sus sucesores y, excepcionalmente, por sus contemporáneos. (1)

Debido á esa tendencia conservadora de nuestros principios igualitarios, esa facultad se ejerce directamente por el Congreso, ú otorgando éste, su permiso, para aceptarlos de otros gobiernos. En este último caso, va unida á la intervención de dicho cuerpo, una medida de previsión, y es la de que no se pueda conceder á los ciudadanos argentinos, títulos que signifiquen premio ó recompensa á una ofensa á la patria, ó importen un acto de soberanía dentro del territorio de la República. De ahí el que, la omisión de solicitar permiso al Congreso, para aceptar tales títulos ó condecoraciones, traiga aparejada la pérdida de los derechos políticos. (2)

En nuestro país, como lo hiciera sentir en nuestro Parlamento el Diputado Dávila, se ha establecido, sin embargo, una práctica altamente funesta, que consiste en honrar la memoria de los vivos, glorificando su nombre en establecimientos ó cosas nacionales, sin mostrar el más pequeño respeto por el único tribunal que tiene autoridad para discernir honores; el tribunal de la posteridad. (3)

Concede amnistias generales.— Las leyes de amnistía, son leyes generales de perdón ú olvido, que borran los delitos políticos cometidos por los amnistiados, impidiendo todo juicio y persecución derivada de ellos. (4)

Estas leyes, pueden también llegar á amparar hasta infracciones de derecho común, originadas con motivo de un pronunciamiento. (5)

El conceder leyes de amnistía, es atribución exclusiva del Congreso, porque interesando los delitos politi-

(1) Pardo — C. de Diputados, año 1856, Sesión del 23 de Junio.

(2) Ley de ciudadanía de 1869.

(3) Dávila Adolfo — Cámara de Diputados, Sesión de Julio de 1879.

(4) Fallos de la S. C. T. 11, pág. 405.

(5) Fallos de la S. C. T. 43, pág. 204.



cos al orden institucional de la República, hace indispensable, cualesquiera que sea la localidad en que se ejecuten, la privativa competencia del Gobierno Nacional; como que, á él le incumbe por encargo expreso de la Constitución, en sus artículos 5º y 6º, la obligación de *garantir á cada provincia* el goce y ejercicio de sus instituciones y de intervenir á la vez, para restablecer el orden público perturbado por la sedición. Toda doctrina negativa, á más de ser contradictoria de ese principio, volvería en la práctica, ilusorio y risible el ejercicio de esa misión, comprometiendo el interés nacional cifrado en ella. (1)

A pesar de lo expuesto, ha sido reconocido entre nosotros, que el Poder Ejecutivo en caso de lucha armada, puede ofrecer amnistías con la calidad de obtener la aprobación del Congreso. (2)

Como la promulgación de una ley de amnistía es un acto esencialmente político y tendiente á tranquilizar y reconciliar los espíritus, se debe, una vez promulgada, sobrepasar en los procesos relativos y ponerse en libertad á los acusados, (3) pero, con reserva de las acciones civiles á que hubiere lugar. (4)

Inciso 18. Admitir ó desechar los motivos de dimisión del Presidente ó Vicepresidente de la República; y declarar el caso de proceder á nueva elección: hacer el escrutinio y rectificación de ella.

Entre las facultades inherentes al Congreso, se ha comprendido la de admitir ó desechar los motivos de dimisión del Presidente ó Vicepresidente de la República, no obstante no alcanzar esa atribución, á constituir un poder, porque, no habiendo sanción que obligue al funcionario dimitente á conservarse en su cargo, cuando persiste en abandonarle, aquella atribución queda reducida al ca-

(1) Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales, sobre la Constitución de la Provincia de Corrientes, Cámara de Diputados, año 1856.

(2) Fallos de la S. C., T. 11, pág. 405.

(3) Ley 26 Julio 1875, Fallos S. C., T. 16, pág. 268 y 273.

(4) Fallos de la S. C., T. 16, pág. 277.



racter de una formalidad, cuyo principal objeto es, establecer el caso de vacancia.

Producida la cesantía, el Congreso no hace, pues, sino declararla expresando conforme á las prescripciones constitucionales, (1) si procede hacer una nueva elección. Debiendo realizarse, una vez verificada, á él le corresponde hacer su escrutinio y rectificación, para que la voluntad del pueblo no sea defraudada por manipuleos políticos.

Inciso 19. Aprobar ó desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la silla Apostólica y arreglar el ejercicio del Patronato en toda la Nación.

Aun que señalado el Poder Ejecutivo como agente apropiado para negociar y concluir tratados, ha parecido sensato por la amplitud del cometido, y por los efectos de ley, que aquellos deben tener dentro del país, que el Poder Legislativo tuviera participación en la tarea de hacerlos, aprobándolos ó desechándolos.

Con esta colaboración, desaparece todo temor de error ó negligencia en el ajuste de los tratados, y se pone coto á la ambición y avaricia que pudiera despertar el manejo de intereses tan vastos y delicados, si es que estuviera reconcentrada dentro del poder de un solo hombre, la facultad de comprometer por sí á la Nación.

Teniendo en cuenta la composición numérica de la Cámara de Diputados y las transformaciones periódicas porque pasa, se discute, sin embargo, que ella como parte del Poder Legislativo esté en condiciones apropiadas para concurrir á la consagración de los tratados; por carecer por su movilidad de un conocimiento seguro y extenso de la política exterior; por faltarle una sistemática adhesión á las mismas miras y, no poder por su naturaleza contribuir á la decisión rápida y al secreto, cosas que se consideran no ser compatibles allí donde no hay simplicidad ni concordancia. ¡Es en eso en lo que se fundan los Norte Americanos, para no hacer intervenir en la

(1) Véase art. 75 de la Constitución Nacional.



aceptación de los tratados, más que á el Poder Ejecutivo y al Senado que representa el cuerpo Federal!

Por la Constitución Argentina, encauzada en otra corriente de ideas, la aprobación ó desaprobación de esos convenios por ambas Cámaras, es ineludible; porque en estos asuntos el Poder Legislativo es juzgado como un anillo que unido al Poder Ejecutivo, forma la cadena social que, no aparecería estar por ellos simbolizada, sino se reflejara totalmente en resoluciones comunes; sobre todo, cuando se obliga no sólo á los Estados en su calidad de entidades federadas sinó también á los ciudadanos en su calidad de miembros de la Nación.

El poder Legislativo, á pesar de la intervención que se le reserva, ha sido privado del derecho de enmendar los tratados, rechazando cláusulas que podrían presentarse como inconvenientes, suscitar dudas ó inspirar desconfianzas.

No todos los constitucionalistas de la República, aceptan esta doctrina y, por ello dicen: que los poderes de la Nación no deben ser mecánicos en sus procedimientos, ni ser obstaculizados en el ejercicio de la facultad del libre debate, para introducir modificaciones en algo tan grave como son los tratados; pero sea cual fuere la respectabilidad de esas opiniones, habiendo sido redactado el inciso de un modo concluyente, no cabe otra interpretación que la que le hemos dado.

«Sometido un tratado al Congreso, no hay, pues, otra disyuntiva que la de aprobar ó rechazar. Se comprende que el Congreso opte por lo primero toda vez que no se comprometa ó hiera un principio ó derecho de soberanía. Si esto ocurriera no quedaría otro arbitrio que el de rechazarlo. Las razones invocadas, al efecto, servirían para que, reabierta la negociación diplomática, fueran modificadas ó suprimidas, si era posible, las cláusulas que provocaron la sanción negativa del procedimiento, en cuyo caso, se recabará nuevamente su aprobación. Este es el procedimiento.» (1)

(1) Vedia, Constitución Argentina, Comentarios.



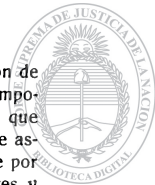
Concordatos Así como la iniciativa de celebrar tratados pertenece exclusivamente al Poder Ejecutivo, así también, solo á él le corresponde la de celebrar concordatos ó sea, convenios destinados á fijar las relaciones de la Iglesia Católica con el Estado.

Los concordatos han sido elevados á la categoría de tratados internacionales, por gozar el Sumo Pontifice del carácter político de un Soberano extranjero y por pertenecer á la acción conjunta del Gobierno civil y de la autoridad eclesiástica, aquellos asuntos del culto que se relacionan con las formaciones de una y otra institución, cuando el gobierno de un país no ha sido creado con abstracción de todo *principio religioso*.

A excepción de las cuestiones de fé, que no pueden ser materia de compromiso, suele estipularse por medio de los concordatos, sobre todo lo que se refiere á disciplina y organización del clero, circunscripciones diocesanas, nombramientos para las sedes episcopales, organización de sus tribunales y establecimiento de los procedimientos que, se refieren á la tramitación y expedición de las causas eclesiásticas, creación, dirección, arreglo y fomento de los seminarios conciliares, misiones y catequización de indios, facultades del Vicario General y Capellanes del Ejército, nombramiento de los Curas Párrocos y sus emolumentos, formación de la estadística y registro de las personas en los Libros Parroquiales, etc. etc.

En la República Argentina, el deslinde de jurisdicción entre la autoridad civil y eclesiástica, no se ha realizado todavía por convenios recíprocos, y es preferible que así sea, para no tener que enagenar libertades ó regalías propias, que no hay porque sacrificar, desde que el ambiente del catolicismo intransigente, se ha modificado por el cosmopolitismo de las ideas religiosas de los habitantes del país y desde que es evidente que en cuanto á religión, para la paz y armonía de los Estados, lo mejor es, no sostener con Iglesia alguna relaciones oficiales.

Está bien que la Iglesia Católica, después de vencida



en el mundo político en sus disputas por la dirección de los negocios públicos, trate de salvar su influencia temporal, buscando celebrar pactos internacionales por los que se armonicen sus intereses, más no los gobiernos que aspiran á perfeccionarse, separándose de cuestiones, que por su género, tan sólo sirven para desunir á los hombres y conmover hasta en sus fundamentos mismos á la sociedades.

Las relaciones de *hecho*, que por las dificultades opuestas por el Pontífice romano mantenemos, son pues, las que á lo sumo debemos cultivar, sin entrar en arreglos ni hacer concesiones, de las que por su inutilidad, no tardaríamos en arrepentirnos.

Patronato. — El derecho de patronato, que faculta al Congreso á sancionar las leyes necesarias para el gobierno y dirección de la Iglesia, en sus relaciones con el Estado, tiene su existencia indiscutible en la soberanía de la Nación que, estaría restringida, si alguna autoridad extraña pudiera someterla á sus dictados.

Ese derecho, no tiene sin embargo por origen, en nuestra República, ese único título; porque es sabido que á pesar de ser el más legítimo, igualmente se acuerda por la fundación ó por el sostenimiento de los beneficios eclesiásticos según las mismas leyes de la Iglesia. Fué ésta la causa que motivó la concesión del patronato, hecha á los Reyes de España, (1) y que nosotros heredamos por haber continuado sosteniendo el culto. (2)

Desde la dominación española, de consiguiente, el ejercicio del patronato nacional ha tomado el doble aspecto de institución civil y canónica, porque aun cuando el Estado no necesitaba que ese derecho se le reconociese, recibió la sanción explícita de la suprema autoridad de la Iglesia, que estaba interesada en la propagación de la religión, en los inmensos territorios de la América descubierta.

(1) La bula en que se hace dicho reconocimiento, fué otorgada por el Papa Julio II, en 28 de Julio de 1508.

(2) Gutiérrez. Sesión del 11 de Mayo de 1860, Convención del Estado de Buenos Aires.



Emancipada la República, del tutelaje de la madre patria, sus gobiernos se manifestaron celosos como los mismos Reyes, de la conservación de su autoridad patronal; y aunque el Pontificado adverso á la causa de nuestra independencia no la confirmara, los funcionarios de la Iglesia quedaron subordinados al poder civil.

La Junta Provincial Gubernativa de 1810, al expedir el reglamento que destinara á servir de norma á su autoridad, no solo no puso en duda la existencia del patronato, sino que, al disponer que los asuntos concernientes á él, le fueran dirigidos en iguales términos que á los Virreyes, se reservó el extender esas facultades; y el 4 de Junio de 1813, en un periodo abiertamente revolucionario, la Asamblea General Constituyente, dando un paso decisivo y avanzado, declaró que las Provincias Unidas del Río de la Plata eran independientes de toda autoridad eclesiástica que existiera fuera de su territorio, bien fuera de nombramiento ó presentación real; y que, las comunidades religiosas, quedaban igualmente en absoluta independencia de todo prelado que no se hallara dentro de su jurisdicción.

Completamente divorciados en nuestras relaciones con el Pontificado, por defender los derechos de nuestra soberanía y pretender constituir una Iglesia nacional, y siendo de interés público arreglar este estado de cosas, en 1855, durante el Gobierno del General Viamonte, se consagraron definitivamente las bases de la Iglesia Argentina, entregando su estudio á una Junta compuesta de los más famosos teólogos, canonistas y juristas del país, los que en el dictamen que presentaron sobre las diversas proposiciones que se sometieran á su estudio (1) unánimemente manifestaron su conformidad con la existencia del Patronato, aunque algunos opusieran ciertas restricciones que limitaban su extensión.

En la Constitución de 1853 que nos rige, con las reformas que en 1860 se hicieron, este derecho tampoco

(1) R. O. N. T. II, pág. 316.



sufrió ningún menoscabo, no obstante que en la primer Convención citada, el Diputado Zenteno sostuvo que debía hacerse un concordato ante de establecerlo como un derecho nacional; y, que en la segunda hubo, quien dijese refiriéndose á él, que era un chocante contrasentido mantener á la Iglesia encadenada con las leyes dictadas por los reyes absolutos de la *Edad Media* y que después de las lecciones que nos había dado la experiencia y las calamidades sufridas, era tiempo de ofrecer á la religión del pueblo, mayores y mejores homenajes, que los que la Constitución le tributa. (1)

Las pretensiones sectarias, de subordinar la autoridad civil á la voluntad caprichosa, de la autoridad eclesiástica; y, ensanchar la acción de ésta, con detrimento de los derechos de la soberanía nacional, son inconcebibles, por lo absurdas.

Si la Nación ha tomado á su cargo el gasto del culto con un fin político y social, justo es que trate de aprovechar ese fin, dando al culto costeadado por ella una dirección que, sin sacarle de su caracter esencial, sirva mejor á los intereses que le hacen existir á expensas de su Tesoro.

«El derecho de la Nación á ejercer esa intervención en la administración del culto, que ella costea con sus rentas, no puede ser disputado por ningún principio sano. La cuestión del *patronato*, como derecho de los gobiernos de Sud América está resuelta en el fondo por los actos mismos de la Corte de Roma.»

«Si el *patronato* es *protección*, también es cierto que la *protección* no se impone, sino se ofrece. En este sentido puede existir el derecho de la Santa Sede para permitirlo ó rehusarlo á los gobiernos que lo ejerzan en favor de la Iglesia católica.»

«Pero este *permiso* está concedido *tácitamente* á los gobiernos de América, desde que, Su Santidad el Papa, acepta el ofrecimiento de esta protección contenida en

(1) Frías -Convención del Estado de Buenos Aires, año 1860.



las constituciones que, sostienen ó consagran, la Religión católica como religión del Estado. (1)

Mas si es verdad que el derecho de patronato pertenece á la nación, cierto es, también, que entre nosotros los poderes provinciales, no pueden legislar ni ejercer actos de jurisdicción, que alteren ó modifiquen las relaciones existentes entre la Iglesia y el Estado, ó que creen otras nuevas, (2) aun cuando sus gobernadores sean agentes naturales del Gobierno Federal, ó ejerzan por derecho propio consignado en las constituciones locales ó por costumbre, el vice-patronato definido por las antiguas leyes. (3)

Inciso 20. Admitir en el territorio de la Nación otras órdenes religiosas á más de las existentes.

Existiendo el general convencimiento, por haberlo demostrado los hechos, de que el monaquismo puede por sus múltiples invasiones constituir una epidemia para un pais y, amenazar de muerte el orden social, político y económico cultivado, los Estados se defienden de esos peligros, limitando en su *número y extensión*, las órdenes religiosas que pueden establecerse en su territorio.

Las órdenes religiosas son ejércitos con sus respectivos generales y, no pocas veces, han dado pruebas de soberbia y desobediencia, intentando influenciar y dominar la acción del poder político.

Entre las peores desgracias que puede acaecerle á á un pueblo de espíritu laborioso y libre, está la de tener que recibir sin selección ni término, ese género de inmigración que, cuando no es parasitaria, se vuelve con los despliegues de su actividad protegida, en ruinoso para el comercio y la industria, porque viviendo rodeada de perjudiciales privilegios trastorna la economía de una nación con la fabricación y venta de artículos similares, casi siempre exentos de toda patente y de todo impuesto.

(1) Alberdi, Organización de la Confederación Argentina. Edición Oficial de 1854, T. 2º pág. 680.

(2) Fallos de la S. C. de Y. N., T. 10, pág. 380.

(3) Joaquín González, Manual de la Constitución Argentina.



Dominadas por el egoísmo y la avaricia, más que por virtudes cristianas, estas órdenes, son terribles acaparadoras de la riqueza; á tal punto que los gobiernos han tenido tambien que prevenir, hagan excesivas adquisiciones de bienes inmuebles, porque los que caen bajo su poder no vuelven jamás á la circulación en el mercado de los valores.

Alejadas de la colectividad social, ellas forman un mundo aparte con sus asociados y se deslizan impenetrables y misteriosas, sin querer abrirse á la investigación y á la luz. Sus conventos y establecimientos son tumbas, que desearían aun hoy, hacerlas infranqueables á la misma autoridad.

Con ideas, leyes y autoridades propias, estas instituciones se presentan invariablemente, como enigma sombrío para las sociedades que imprudentemente las asilan, sin reglamentarlas ni vigilarlas.

Sin ir á buscar á ejemplos en países extraños, nosotros, no mas, hemos tenido el organismo interno del clero claustral, convertido en antro de escándalo y vicios abominables; y que, á causa de la impunidad garantida por el descuido, no dió unicamente lugar á orgías, sino también á riñas y asesinatos á puñal. (1)

Es natural que, siendo el poder de admitir en el territorio de la Nación, órdenes religiosas, una llave de cierre á sus invasiones, esta facultad no debía pasar sin discutirse por el elemento clerical que formara parte en el Congreso Constituyente de 1853. En efecto, el inciso que estudiamos, fué atacado por el convencional Llerena como contradictorio, con los principios que consagran la libertad de cultos y el derecho de asociación con fines útiles; y que, el entendía que se restringían, dándole al Congreso atribución para admitirlas ó rechazarlas.

Respondiendo á esas objeciones, el miembro informante, señor Gorostiaga, sostuvo ese poder de vigilar y rechazar aquellas asociaciones que se conceptuaron no res-

(1) Véase Historia Argentina por Vicente Fidel López, T. IX. pág. 117 y siguientes.



ponder á fines útiles, y de cuya existencia, dijo, era fácil juzgar por los antecedentes de algunas, como las de los jesuitas, cuya expulsión se hiciera en Francia en 1835. A su entender por esa atribución, ni el principio de libertad de cultos ni el derecho de asociación que se aducía, se menoscababan, porque, no siendo las libertades absolutas, estaban sujetas á las leyes que reglamentan su ejercicio.

El convencional Zapata, reforzando dicha argumentación, con otra nueva, añadió que esa facultad debía mantenerse, tanto por razones del derecho de patronato, cuanto porque las órdenes religiosas estaban sometidas á sus generales, residentes en Roma y éstos al Santo Padre.

Consagrada esta atribución en favor de la Nación, desde luego el Congreso puede admitir, rechazar y suprimir toda orden religiosa; más no los poderes de provincia, porque si ellos estuvieran investidos de tales facultades, harían ineficaz la atribución conferida al gobierno federal. (1) Sin embargo, es de observar que las órdenes religiosas existentes en una provincia, no pueden extender sucursales en otra sin las formalidades establecidas para su introducción. (2)

Inciso 21. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra ó hacer la paz.

Siendo la guerra un problema de resolución vital y pudiendo su declaración imprevista, ser motivo de aniquilamiento ó de tremenda humillación para un país, el Congreso que representa á la Nación, es quien debe meditarla antes de autorizar al poder Ejecutivo á que la declare.

Peligroso sería, ciertamente, el que influyendo aquella en el comercio, en la política, en las libertades interiores, en las rentas y en el tesoro de la Nación, no se hubieran equilibrado sus pasos con la intervención de los

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 10, pág. 580.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 17, pág. 113.



que, deben con sus decisiones, ser fiel exponente del consentimiento público.

Esta delegación en el Congreso, del derecho de la soberanía nacional, para consentir en una declaración de guerra, no obstante ser una sabia limitación al poder Ejecutivo, que, en caso de ser de un carácter aventurero ó belicoso, podría comprometer á la República en una guerra injusta ó de resultado incierto, ha sido contrariada doctrinariamente.

Se ha dicho que investido el Poder Legislativo del derecho de decretar la guerra, el Poder Ejecutivo por necesaria consecuencia debe hacer conocer al Congreso en sus menores detalles, los medios con que para ello cuenta y la forma en que se ha de llevar á cabo, lo que es olvidar las reglas de la más vulgar prudencia; porque á menudo, antes de que el Poder Legislativo tenga el tiempo de expresar su voto de aprobación ó reprobación, habrá que realizar un primer acto de hostilidad que, de por sí, cree ese estado de guerra.

Aunque esas consideraciones pesen, á nosotros se nos ocurre, que no debe fluctuarse en entregar al consejo y decisión de las profundas deliberaciones de las Cámaras, un poder que constituye la más alta prerrogativa nacional, por mucho que no desconozcamos que la celeridad y el secreto, son frecuentemente indispensables, y que cuando menos, facilitan el éxito.

En lo que podría criticarse nuestra Constitución, es en no haber autorizado de manera terminante al Poder ejecutivo, para emplear en la defensa del Estado, todos los medios puestos á su disposición, en los casos de hostilidades *inminentes ó comenzadas, de amenazas ó preparativos* de guerra contra la República.

Dada la grave responsabilidad que ante la Nación el Poder Ejecutivo contrae, esa declaración debió hacerse en forma expresa y sin más reserva que, la de prevenir sin ninguna demora al Poder Legislativo, de las medidas tomadas y actos consumados.

Hacer la paz.—Los inconvenientes atribuidos al Con-



greso para ocuparse de las cuestiones relativas á la proclamación de la guerra, casi se identifican con los del derecho de hacer la paz.

Se figura una asamblea legislativa ocupada en deliberar, sobre si conviene ajustarla, y se la presenta dividida; luchando unos en favor y otros en contra; señalando la insuficiencia de las fuerzas nacionales; exagerando todos los peligros; exhibiendo todas las debilidades; descubriendo todas las llagas del país, á fin de obtener un voto favorable á su opinión; aquellos, al contrario, exagerando los recursos de la Nación; sobreexaltando el patriotismo; haciendo un llamado á las pasiones populares y, en definitiva, el enemigo terminando por tener un conocimiento exacto de todos los hechos. (1)

Los adversarios del Poder Legislativo, al estudiar su intervención en los asuntos de paz y guerra, exaltan demasiado el argumento de la falta de seriedad de las Cámaras, para tomar con sangre fría una resolución acertada; sin pensar en que, el Poder Ejecutivo, no está tampoco libre de las tribulaciones porque aquel pueda pasar, en los duros trances de la derrota; y que, la pusilanimidad ó temeridad de un solo hombre, es todavía más temible que aquella que, puede ser contrarrestada y acusada.

El descalificar á las Cámaras por inducciones desfavorables sobre su discreción, es casi una puerilidad; pues si sus miembros fueran reconocidos como incapaces de guardar los secretos de que depende la integridad y conservación nacional, no habría porque creerles aptos para dirigir en ningún momento, sus grandes intereses.

Inciso 22. Conceder patentes de corso y de represalias y establecer reglamentos para las presas.

Corso.—Grandes son las ventajas que ofrece á un país, cuya marina mercante está muy desarrollada ó cuya marina militar es insuficiente para su defensa marítima, el

(1) Tlionissen.—La Constitución Belge.—Titre III.—Des pouvoirs.



poder conceder patentes de corso ó sea, autorizar á simples particulares á armar buques de comercio y decidirlos, por los beneficios que se les acuerda, á ser auxiliares de la Armada Nacional; y, como tales, con derecho á interceptar y perseguir las embarcaciones del enemigo.

Aceptada en el mundo internacional, aunque con tendencias á abolirse, esta práctica de conceder á personas destituidas de investidura militar, un derecho tan extraordinario como es el de apoderarse ó destruir los buques y mercaderías del co-beligerante; nosotros la hemos acogido é incorporado, como facultad constitucional, entregando al Congreso su ejercicio, porque como la guerra de corso no reúne las garantías de la guerra civilizada y de la disciplina militar, había que cuidar que ella fuera reglamentada, para que no se comprometiera la seguridad de los neutrales y las buenas relaciones de estos para con nuestro país, haciendo degenerar la guerra marítima en guerra de «piratería.»

Represalias—El poder de otorgar patentes de represalias, al igual que el poder de conceder patente de corso, es un poder incidental al de declarar la guerra; pero se distingue, en que para que se use, no es necesario que ese estado sea decretado, porque las represalias se emplean algunas veces no para provocarla sino para impedirla.

Por ejemplo: cuando un particular ó varios han sido víctimas de un abuso de fuerza, de parte de un Estado extranjero ó de depredaciones por súbditos de ella, para no responder violentamente con una declaración de guerra por no haber podido los perjudicados obtener justicia, se les autoriza para vengarse de las injurias sufridas, atacando no sola á la entidad Estado, sinó también las personas y bienes de los súbditos del país agresor, hasta haber conseguido entera satisfacción.

El ejercicio del derecho de represalias, crea como es natural, un estado de guerra incompleto que puede degenerar en una declaración de guerra formal, sinó se ob-



tiene reparación ó si las represalias toman cierta extensión. (1)

Actualmente, las *cartas de represalias* están en desuso, porque se considera que los particulares deben permanecer extraños ya activa, ya pasivamente á la acción de las represalias; y, que estas, deben ser ejercidas por los estados contra los estados y gravitar sobre sus bienes é intereses solamente, en su calidad de personas del derecho de gentes. (2)

Establecer reglamentos para los presas.—Siendo un derecho reconocido en la guerra marítima, el que los buques destinados á sostenerla, puedan perseguir las naves mercantes del enemigo y apoderarse de ellas, así como hacer prisioneros á sus tripulantes y adueñarse de las mercaderías que transportan, es natural que, ese derecho, esté sometido á principios y reglamentos, desde que el estado de guerra origina aun con relación á los países neutrales, situaciones diversas, según sea que mantengan estrictamente su neutralidad ó que sus naves traten de eludir los bloqueos; oponerse al derecho de visita; efectuar contrabando de guerra ó, tomar parte en las hostilidades; en cuyos casos, la facultad de apresar procede también contra los buques neutrales como sanción de los deberes de neutralidad.

Puede suceder por otra parte, que los neutrales no conozcan la declaración de guerra ó que con ella su comercio de tránsito fuera sorprendido; de ahí una nueva serie de problemas jurídicos, acompañados de conflictos y soluciones que deben ser correlativas, y que hacen indispensable, como dijéramos, el establecimiento de *principios reglamentos y tribunales* que sirvan de guía y decidan todo entorpecimiento,

Entre nosotros, las causas sobre presas, corresponden como legítimamente se desprende á la justicia federal y están regidas en su esencia por el derecho internacional. (3)

(1) Story. Comentarios á la Constitución de los Estados Unidos.

(2) Derecho Internacional Público de Rene Foignet traducido y modificado por Alfredo French (hijo) y Adolfo Dávila (hijo).

(3) Fallos de la S. C. de J. F. T. 4.º pág. 50.



Inciso 23.—Fijar la fuerza de línea de tierra y mar en tiempo de paz y guerra; y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos.

El ejército y la armada es la fuerza física en que se apoya ordinariamente la Nación, para su defensa contra el enemigo exterior, mantenimiento del orden interno y fiel ejecución de las leyes; pero como el vigor y extensión que á aquella debe dársele, varía con el ambiente de paz ó de guerra que se respire, se ha cuidado de impedir que se imponga al ciudadano y al país, sacrificios excesivos y gastos inútiles, dejando al Congreso que fije la fuerza de línea de tierra y mar, en una ú otra circunstancia.

De esta suerte, el Poder Ejecutivo, es quien está autorizado para organizar el ejército y armada, reducir ó aumentar los medios de defensa y formar los reglamentos y ordenanzas para el gobierno de esos ejércitos, porque habiéndose creído no deber confundir al ciudadano con el militar, éste ha sido sometido á una legislación de fondo y forma distinta á la legislación común y á tribunales especiales, de manera de conservar rigurosamente la disciplina, base en que reposa la estabilidad de toda fuerza pública.

Pellegrini, fundando en el Parlamento Argentino, la diferencia que se hace entre el delito cometido por un civil y un militar, explicaba porque el soldado es esclavo de la obediencia, tiene otros derechos y otros deberes, otras leyes y otros jueces, con estas afortunadas é intensas apreciaciones: «El está armado, tiene el privilegio de estar armado en medio de los ciudadanos desarmados. A él le confiamos nuestra bandera, á él le damos las llaves de nuestras fortalezas, de nuestros arsenales, á él le entregamos nuestros conscriptos y le damos autoridad para disponga de su libertad, de su voluntad, hasta de su vida. ¡Con una señal de su espada se mueven nuestros batallones, se abren nuestras fortalezas, baja ó sube la bandera nacional, y toda esta autoridad y todo este privile-



gio, se lo damos bajo una sola y única garantía, bajo la garantía de su honor y de su palabra!

Nosotros, decía, juramos ante Dios y la Patria con la mano puesta sobre los Evangelios; el militar jura sobre el puño de su espada, sobre esa hoja que debe ser fiel, leal, brillante como un reflejo de su alma, sin mancha y sin tacha! Por eso, la palabra de un soldado tenía para él algo de sagrado, y faltar á ella era un perjuicio...

Aceptando la idea de que, el ejército era un león que había que tenerlo enjaulado para soltarlo en el día de la batalla, aconsejaba entonces, para conseguirlo, hacer de los reglamentos y ordenanzas militares, barrotes inflexibles, á fin de que la institución militar, que es garantía de las libertades y tranquilidad pública del país, no se transformara en un peligro y en una amenaza nacional.

El espíritu de nuestra Constitución, ciertamente, es que haya un ejército permanente de tierra y mar, que sepa obedecer con rapidez y seguridad, con sentimiento y patriótica abnegación; de manera que el Estado pueda, con su auxilio, vivir, funcionar y protegerse; pero ella no llega, en nuestro concepto, á distinguir al militar del ciudadano, hasta consagrar el automatismo que no tolera la igualdad de fuero para uno y otro, en caso de enjuiciamiento *por rebelión* causada por tiranía política.

La severidad de la disciplina, de los reglamentos y ordenanzas militares, no debe tener otro norte que la guardia y salvación del país y de sus instituciones, dentro del respeto á la Constitución y sus leyes. Cuando aquella vá más allá, consagra el despotismo.

Inciso 24. Autorizar la reunión de las milicias de todas las Provincias ó parte de ellas, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Nación, y sea necesario contener las insurrecciones ó repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias y la administración y gobierno de la parte de ella que estuviese empleada en servicio de la Nación, dejando á las Provincias el nombramiento de sus corres-



pondientes jefes y oficiales, y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescrita por el Congreso.

Las milicias, de un país son el complemento del ejército, porque este se compone de dos elementos, uno permanente, que es el profesional y el otro pasajero y de ocasión, que es en el que figura el ciudadano llamado á inscribirse ó á defender la patria, la constitución ó las leyes.

El servicio militar nacionalizado é impuesto como deber, suprime los ejércitos numerosos que tanto gravan á la economía de las naciones sin que en nada sufra su poder militar.

Agrupando al ciudadano alrededor de ese núcleo de enseñanza, el país, por el contrario, gana en seguridad é independencia, por que la Nación entera se hace fuerza viva y desaparecen los enormes establecimientos militares que tanta desconfianza inspiran á la libertad.

Las milicias, no obstante ser fuerzas auxiliares, dependen antes que de los gobiernos de provincia, del gobierno federal; porque si éste, para disponer de ellas tuviera que solicitar el favor de las autoridades locales, ó esperar que se le autorizara después del pronunciamiento de discusiones legislativas, la seguridad de todos estaria sujeta á la parsimonia, capricho ó insensatez de los gobiernos provinciales.

El objeto principal que se ha querido satisfacer, al facultar al Congreso para autorizar la reunión de las milicias de todas las Provincias ó parte de ellas, ha sido pues, dar unidad de acción á la fuerza nacional, haciéndole exclusivamente á él, juez de la oportunidad de su convocatoria.

Sin embargo, ese poder está circunscripto á tres casos, que son: El de convocarlas para cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Nación, en *cuya categoría* debe entenderse estar comprendida la Constitución, que es la ley suprema, las leyes dictadas en su cumplimiento y los tratados celebrados con las naciones extranjeras;



para contener las insurrecciones ó levantamientos contra las autoridades nacionales ó provinciales, que perturben la paz interna ó amenacen convertirse en guerra civil,— poder que, por su *amplitud*—debe concordar con el de intervenir en las Provincias en iguales casos y con el de sofocar y reprimir las hostilidades entre ellas; finalmente para repeler invasiones. (1)

El poder de *organizar, armar y disciplinar* las milicias, al igual que de reunir las, no es sinó un otro incidente natural del deber de hacer cumplir las leyes, velar por la paz interna y presidir la defensa común; pues, se comprende que la uniformidad en la organización, armamento y disciplina de ellas, tienen que producir los más benéficos resultados toda vez que sean llamadas á servicio para la defensa pública. Sin esa previsión, difícilmente las milicias estarían en aptitud de cumplir con los deberes del campamento y de la campaña con inteligencia y concierto, ventaja de suma importancia en las operaciones de un ejército, dado que el secreto de la acción militar de una Nación, está radicado más en el poder extraordinario y maravilloso de los resortes preexistentes que, en la fiebre de la exaltación patriótica, en la furia de un momento, en el grito de entusiasmo, en el sacrificio ciego; cosas muy buenas y hasta indispensables para dar vida aquellos resortes, pero no para confiarles la defensa nacional, sin preparación, auxilio ni elementos. (2)

Pero como no basta para el éxito, el que las fuerzas de una Nación esten bien organizadas, armadas y disciplinadas, sino que es preciso que esten bien dirigidas; ó sea, que puedan concentrarse rapidamente bajo una sola mano, en una sola unidad acometedora, en un ejército resuelto á combatir y apto para destruir al enemigo, es que, se ha dejado también al Congreso, la facultad, de proveer á la administración y gobierno de las que esten empleadas al servicio de la Nación.

Según la regla establecida, el gobierno federal no tie-

(1) Véase Joaquín V. González — Manual de la Constitución Argentina

(2) José María Marín.



ne potestad y jurisdicción permanente sobre las milicias; porque, no entorpeciendo la acción de la autoridad nacional, los gobiernos de Estado pueden convocarlas ya para ejercicios doctrinales ó de instrucción y, aun en el caso de invasión exterior ó de peligro inminente que no admita demora, porque entonces no se trata de usurpar al gobierno federal la atribución de levantar y armar ejércitos, sino atender á casos de verdadera urgencia. (1)

En resumen, las milicias no encontrándose movilizadas ó sea, al servicio activo de la Nación y bajo las órdenes del Presidente de la República, son milicias de los Estados; y, sus autoridades son por consiguiente, quienes las administran y gobiernan, pudiendo enjuiciar y castigar por inasistencia y desertión en caso de convocatoria, y por los delitos y faltas que contra la disciplina prescripta se cometan. (2)

Con lo expresado, se sobreentiende que, colocadas las milicias á las órdenes del gobierno de la Nación, es á la justicia federal á quien compete el conocimiento de las infracciones y desertiones cometidas por los guardias nacionales. (3) Esto por supuesto, no obsta á que *durante el periodo de instrucción*, los ciudadanos *reunidos en los cuarteles ó campos de maniobras* estén sujetos á los reglamentos, ordenanzas y leyes militares que rigen para el ejército permanente. (4)

Nombramientos de jefes y oficiales de las milicias.—El nombramiento de los oficiales de la guardia nacional, reservado á las provincias, es con una buena organización sumamente conveniente. El oficial de guardia nacional destinado á llenar los claros que en el campo de batalla deja el oficial de línea, ó, á reemplazarle en los batallones que accidentalmente se crean en los casos de guerra, es, incorporado al mando de las fuerzas de la Nación, una salvaguardia contra las absorciones del poder

(1) Fallos de la S. C. de J. N. T. 21, pág. 131.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 9, pág. 774, T. 26, pág. 253, T. 60, pág. 127 T. 9, pág. 374, T. pág. 179.

(3) Fallos de la S. C. de J. N. T. 54, pág. 421 y 511.

(4) Fallos de la S. C. de J. N. T. 9 pág. 48.



central y del militarismo en que aquel suele apoyarse, como también, un elemento de confianza para el ciudadano repentinamente convertido en soldado,

«Si fuera posible, dice Hamilton, recelar de la milicia, establecida de cualquier modo imaginable bajo el gobierno federal, la circunstancia de ser los oficiales nombrados por los estados, debería desde luego quitar ese temor; pues no puede dudarse que ella sola, les asegurará siempre una influencia preponderante sobre la milicia.»

Inciso 25. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

Teniendo el Congreso la facultad de aprobar ó desecher los tratados, la de autorizar la guerra y hacer la paz, y la de proveer á la creación y gobierno de la fuerza nacional, forzoso era reunir á esos poderes, el de permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, ó, la salida de las de la República fuera de él; puesto que tales actos pueden comprometer la neutralidad ó tranquilidad del país y hasta el objeto constitucional de la existencia de nuestra institución militar.

La soberanía no podría mantenerse, ni la neutralidad y la paz conservarse, si ejércitos extraños pudieran cruzar nuestro territorio ó tomarlo por base de sus operaciones, sea en caso de guerra entre Naciones ó de guerra civil entre pueblos limitrofes. (1)

El paso de una fuerza extranjera ó la arribada de un buque á los puertos de la Nación, en situaciones semejantes, solo puede consentirse por deberes de humanidad ó existir un tratado anterior con un Estado vecino; pero es entendido, que tales actos no deben comprometer la neutralidad ni la soberanía de la República. (2)

Pero, si es grave el hecho de admitir tropas extranjeras en el territorio nacional, mucho mayor es el de consentir la salida de fuerzas nacionales para llevar la gue-

(1) Véase Fallos de la S. C. de J. N. S. I, T. 1, pág. 417 á 422.

(2) Informe de los Consejeros legales del Poder Ejecutivo, T. I, pág. 337-359, (edición de 1890).



rra á otros Estados, comprometiendo los destinos de la Nación, los tesoros y la sangre de sus hijos. (1)

Es en tal virtud que, el levantamiento de tropas sin permiso del gobierno y uso de ellas contra un Estado amigo, ha sido previsto y penado como violación de una de las más importantes prerrogativas de la soberanía. (2)

Inciso 26. Declarar en estado de sitio uno ó varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar ó suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

Queriendo disminuir los efectos dolorosos de la declaración de estado de sitio, los Constituyentes de 1853, facultaron al Congreso para circunscribirlo á determinados puntos del territorio de la Nación, suponiendo que no siempre habría urgencia en extenderlo á todo el país; como á su vez, le invistieron á los mismos fines, del poder de aprobar ó suspender el decretado por el Poder Ejecutivo, durante su receso, cuando no se juzgase indispensable esa declaración.

Para que ese poder del Congreso se ejercite, el Poder Ejecutivo está obligado á dar á las Cámaras, razón de su conducta, no bien ellas se reúnan, de manera que puedan examinar los motivos de su medida y resolver, si fue confirmada, sobre el tiempo de su existencia.

Este sometimiento del Poder Ejecutivo, respecto del Congreso, en cuanto á sus declaraciones sobre estado de sitio, es imposición de cordura y afianzamiento de tranquilidad para el país, por lo que, el abuso de tales declaraciones, tanto, comprometen las libertades públicas.

Inciso 27. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y sobre los demás lugares adquiridos por compra ó cesión en cualquiera de las Provincias para establecer fortalezas, arsenales, almacenes ú otros establecimientos de utilidad nacional.

(1) Vedia—Constitución Argentina.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 10, pág. 413, artículo 7 de la ley 14 de Septiembre de 2863.



Las tribulaciones porque pasara el gobierno federal, antes de tener dentro del territorio del país, su asiento definitivo, evidenciaron que la Capital de la Nación debía estar bajo la jurisdicción y dominio absoluto de sus autoridades, á menos de debilitar su acción ó exponerlas á sujeciones dañosas.

Sobre esta potestad del gobierno central, no hay ya duda alguna que disipar. La Capital de la República ha sido constituida como una especie de estado autónomo, cuyo gobierno inmediato está formado por el Ejecutivo Nacional, por el Congreso que legisla especialmente para ella, á semejanza de una legislatura local, y los tribunales de justicia creados para su territorio exclusivo. Luego, como complemento, tiene su representación de Senadores y Diputados nacionales que la perfilan é individualizan.

No hay igual claridad de concepto, aunque haya uniformidad de juicio, sobre el poder de legislación que el Congreso posee, sobre los lugares adquiridos por compra ó cesión en *cualquiera de las provincias* para establecer fortalezas, arsenales, almacenes ú otros establecimientos de utilidad nacional.

El error general de confundir el derecho de dominio con el de *jurisdicción* y hacer á éste excluyente de la *soberanía* que tienen las provincias sobre su *territorio*, ha llevado á pensar que el dominio adquirido por la Nación basta para *federalizar* el suelo, las personas y las cosas que se agregan al bien que aquella obtiene.

Claro es, dice el doctor Vicente F. López, que los derechos de soberanía de las provincias tienen que estar en parte, supeditados á los fines de interés general. Pero la jurisdicción nacional no debe entenderse más alta *que el objeto* que la Constitución le ha dado ni impedir á las Provincias ejerzan sus derechos. (1)

Difiriendo, como juiciosamente él lo reconoce, la naturaleza del dominio que ejercen los Estados sobre los

(1) Dictamen del Procurador del Tesoro, doctor V. F. López y decreto del Poder Ejecutivo sobre jurisdicción de playas y costas de los ríos navegables, de 11 de Febrero de 1909 y 31 de Marzo de 1909.



bienes públicos, del derecho de propiedad ejercido por los particulares, por cuanto éste es regido por el derecho común y permite usar y abusar de la cosa; mientras que aquel, está limitado por la naturaleza, objeto y alcance de las funciones públicas confiadas al Gobierno, á título de mandatario; los bienes territoriales de Estado alguno, se pueden enagenar, sin satisfacer requisitos que son fundamentales, cuando afectan á la integridad y derechos de la soberanía provincial.

Los antecedentes constitucionales que han quedado, así lo demuestran. Cuando en 1855 se trató de capitalizar á la ciudad de Buenos Aires, se objetó el proyecto, aunque erróneamente, porque la capitalización no se decretaba como obligatoria; diciendo que por él se disponía de una propiedad provincial, sin el consentimiento ni la concurrencia de aquella provincia á dicha sanción y, que de respetarse la soberanía de los pueblos, eso era un avance del Congreso, por ser preciso antes de declarar capital una ciudad ó territorio perteneciente á una provincia, negociar con la interesada, y solo con su consentimiento declararlo propiedad nacional. (1)

Evidentemente, por nuestra organización constitucional, el mantenimiento y conservación de los Estados es esencial; pues si por simples compras de sus territorios ellos pudieran ser desmembrados jurisdiccionalmente, á fuerza de federalizarlos en porciones, se concluiría por hacerlos desaparecer del mapa de nuestra federación política.

«La desmembración del territorio, la anulación de los poderes locales, en cualquier parte ó fracción del mismo, no pueden producirse, sinó en la forma y dentro de las condiciones de una organización federativa y los preceptos de nuestra ley fundamental.» (2)

Mientras las provincias de ese modo no renuncien, explícita y categóricamente á sus derechos de jurisdicción

(1) Congreso General Constituyente. Año 1855, sesión 3ª.

(2) Derecho Público Provincial, Bas pag. 237.



y contribución que, son atributos esenciales de la soberanía, no pueden entenderse ellos enagenados ni renunciados; (1) porque, si la capacidad del gobierno nacional para poseer como simple particular no se halla limitada, la de poseer á *título de soberano* le ha sido circunscripta al estrecho lugar de su residencia, á los territorios nacionales y á los bienes que adquiera por compra ó cesión de las legislaturas provinciales. (2)

En el orden judicial, político y administrativo, esto vale decir, que debe respetarse la soberanía é independencia de las provincias, y cuidarse mucho de que los poderes *legislativo, ejecutivo y judicial* del gobierno federal, no invadan, aplicándose á casos importunos, los respectivos poderes de las provincias.

Consagrando en forma inequívoca las conclusiones que anteceden, algunas Constituciones de Estado, como las de Córdoba, Corrientes y Entre Ríos, incluyen entre las atribuciones de sus respectivas legislaturas, autorizar la cesión de parte del territorio de la provincia, con dos tercios de votos, de los presentes en sesión, para objeto de utilidad pública nacional ó provincial, y con unanimidad, cuando dicha cesión importe *desmembración* del territorio ó abandono de *jurisdicción*.

Inciso 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 los poderes concretos adjudicados al Congreso y demás concedidos al Gobierno general de la Nación, se agregan otros derivados de aquellos, que sirven para facilitar su ejercicio.

Estos poderes que se denominan implícitos por no ser enumerados, los legisla y reglamenta entre nosotros el poder legislativo; pero, sin descender á *los detalles* que

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 52, pág. 518.

(2) Informes de los Consejeros Legales, T. 9, pág. 299. Véase también Vista del Procurador General Doctor Kier, T. 27, pág. 141 de los Fallos de la S. C. de J. N., T. 38, pág. 250.



conciernen á la *acción y aplicación* de los poderes esenciales, porque tales medidas, anularían la independencia y responsabilidad de las demás autoridades creadas por la Constitución.

Facultad semejante, el Congreso no la tiene, salvo en cuanto corresponde á sus propias atribuciones; porque como se ha consignado, la cláusula inserta es una disposición de índole *genérica*, que tiende á salvar los inconvenientes que en la práctica puede ofrecer, las omisiones de carácter constitucional en que se podía haber incurrido; desde que, toda declaración de esa índole no es más que la declaración de un principio y, es imposible que prevea todos los casos ocurrentes. Las leyes y reglamentos, son pues, el complemento indispensable para poner en ejecución los poderes del gobierno, porque respecto de ellos, representan la relación que hay entre los medios y el fin.

Tocante á la conveniencia de la sanción, de esas leyes y reglamentos, ella solo puede ser determinada por el Congreso, porque cuando las leyes ó reglamentos no son prohibidos ó están calculados para llevar á cabo algunos de los objetos del gobierno, la ingerencia y descalificación del concepto legislativo, por el poder judicial, pasaría los límites en que se circunscribe este poder.

Pero, si la Constitución no determina los medios de que el Congreso puede disponer, legislando ó reglamentando para ejercitar sus poderes ó favorecer la acción de los concedidos al gobierno nacional, sabido es que, no podría valerse de esas atribuciones, para *ensanchar* la esfera de sus facultades ni *aumentar* la autoridad de los demás órganos gubernativos.

De consiguiente, cuando se trata de establecer si el Congreso se ha abrogado facultades que no le han sido dadas, ó favorecido á otros poderes federales dictando leyes y reglamentos, hay que *conecionar* este *poder genérico* y preguntar, si esas facultades legisladas ó reglamentadas han sido *conferidas, expresa ó implícitamente*, y si los medios otorgados corresponden á su ejercicio.



Mientras no se demuestre que existe esa *derivación*, se supone que los Estados no se han desprendido de tales poderes y, únicamente, cuando aparezca aquella evidenciada, es que el poder judicial no podrá invalidar las leyes ó reglamentos dictados, aunque tengan una relación *indirecta ó remota* con los fines propuestos.

Sin embargo, cuando por los *medios escogidos* se ofenden derechos ó principios por la Constitución *garantizados*, esta barrera desaparece, pudiendo entonces, hacerse declaración judicial de inconstitucionalidad. (1)

DE LA FORMACION Y SANCION DE LAS LEYES



El Capítulo dedicado por la Constitución, á la formación y sanción de las leyes, es parte del plan armónico á que se han ajustado los poderes que concurren á su elaboración; porque de ningún modo, aquel plan podría sostenerse si no hubiera un conjunto de reglas de procedimiento para solucionar los diversos conflictos que entre las cámaras legislativas pueden ocurrir.

Por dichas reglas, hay el serio propósito de evitarlos ó solucionarlos una vez producidos, para que nunca falte el acierto en el desempeño de tan augusta misión; porque, debiendo las leyes versar sobre objetos de régimen interior ó interés común y, ser socialmente obligatorias, ellas deben ser justas y proporcionadas á las públicas necesidades.

Difícilmente las leyes serían modeladas de esa manera, si la Constitución contrabalanceando el poder de dictarlas, no previniese que ellas pueden ser promulgadas ligeramente ó ser detenidas en su inspiración, por desacuerdos políticos, por resistencias de amor propio de cuerpo, ó por convicciones contrarias.

Estas reglas que estrechan á las cámaras legislativas, á que se desempeñen de manera que toda ley *aparezca como una síntesis* expresiva de la razón pública, formulada en declaración solemne y jurídica, son de dos clases; constitucionales las unas y reglamentarias las otras, porque hay actos que preceden, acompañan ó siguen á su sanción y que constituyen una de las materias más interesantes del derecho parlamentario.



Art. 68. Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros ó por el poder ejecutivo, excepto las relativas de que trata el artículo 44.

Representando en conjunto, la Cámara de Diputados y la de Senadores, todas las fuerzas é intereses sociales, el derecho de iniciativa para proyectar leyes se ha hecho común á ambas Camaras; especialmente, porque lo que ni en la una ni en la otra, están contenidos en absoluto los varios elementos individuales y colectivos que componen el organismo nacional.

Correlacionando así el esfuerzo de dichos cuerpos legislativos, es como se mancomunizan y solidarizan los intereses parciales que reflejan la diversidad entre el todo y las partes; se concilian los derechos y las necesidades, y se elevan por la razón y el sentimiento patriótico, á una altura, en la que no se dibuja la impresión *egoísta* de una sola dirección legislativa.

No podría tampoco ser de otro modo, porque habiéndose repudiado el sistema de la Cámara única y creado dos asambleas, la equidad y buena fé exigían que cada una jugara su rol y llenara su misión constitucional, con la misma eficacia. (1)

Una excepción se ha admitido sin embargo, en cuanto se refiere al levantamiento de contribuciones y reclutamiento de tropas, iniciativas que solo conciernen á la Cámara de Diputados. ¡El dinero y la fuerza están bajo la custodia de los que representan directamente á la Nación!

El Poder Ejecutivo tiene, también, órganos para influir en la confección de las leyes, porque como encargado de la administración general, conoce todas las necesidades; oye todas las quejas y recibe todas las luces posibles; estando de consiguiente, mejor colocado para apreciar las imperfecciones y lagunas de la legislación

(1) Constitución Belga Thonissen, pág. 116.



existente y contribuir á salvar el silencio de las leyes y las inercia y resistencias de los legisladores. (1)

Debiendo sobre todo el Presidente, gobernar según las leyes, sería una enorme injusticia hacerle cargo del mal que ellas produjeran, sin haber tenido parte alguna en su confección, ni autoridad que lo representara oportunamente.

Art. 69 Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión á la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si tambien obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Todo proyecto de ley, está ligado en su trámite, al cumplimiento de ciertos requisitos que metodizan el modo y la forma de su presentación, su estudio y debate.

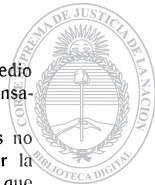
Si salvado ese orden, que simplifica la labor legislativa, un proyecto alcanza en la cámara de su origen fuerza de ley, pasa para su discusión á la otra cámara; y si en ella igualmente, sin violación de sus reglas de procedimiento, halla su expedición favorable, pasa á el Poder Ejecutivo de la Nación para que haga su último examen, y si éste también lo aprueba, lo promulga como ley.

Este caso siendo el más sencillo que puede ocurrir, ha originado apesar de su simplicidad, una cuestión, que es la del tiempo en que debe verificarse *el consorcio* de la voluntad de ambas cámaras.

Entre nosotros, algunos han pensado que «la autoridad legislativa, que la Constitución atribuye al Congreso, es á condición de que la opinión y voluntad de una y otra cámara, han de manifestarse ó ejercerse simultáneamente en cada uno de los períodos de tiempo anual que se les ha asignado para reunirse y funcionar»; (2) pero, á pensamiento tan radical, se le ha opuesto la objeción, de

(1) Constitución Belga Thonissen, pág. 116.

(2) Roio. Cámara de Senadores. Año 1896.



que eso sería poner en manos de una cámara el medio de rechazar los proyectos sin estudiarlos y sin responsabilidad. (1)

Aceptando estas últimas ideas, nuestras cámaras no han consentido en tal caducidad, no obstante que por la naturaleza de los cuerpos legislativos, se puede alegar que «ningún parlamento tiene autoridad ni poder sobre un parlamento futuro, ni una resolución tomada por una Legislatura puede ser obligatoria para una Legislatura posterior.» (2)

La prosecución de ese trámite hereditario, lo ha arraigado por su reglamento nuestra cámara de diputados, en los siguientes términos: «Todo asunto sometido á la deliberación del Congreso, que no hubiere obtenido sanción en una de sus cámaras, dentro del período de sesiones en que fué presentado y en el *inmediato subsiguiente*, se considera como no tramitado».

«Si el asunto á que se refiere la primera parte de este artículo, hubiese obtenido sanción en una de las cámaras dentro del término indicado, éste será prorrogado por un período más.»

«Exceptúase de esta disposición los proyectos de código, tratados con las naciones extranjeras, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo sobre provisión de fondos para pagar créditos contra la Nación y los reclamos por particulares de igual carácter.» (3)

Art. 70. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto en el término de diez días.

La aprobación de las leyes por el Poder Ejecutivo, es de trascendental importancia, porque su responsabilidad y su prestigio se destruiría, si solo dispusiera de autori-

(1) Alsina, Cámara de Senadores, Año 1866.

(2) Wilson.

(3) Reglamento de la Cámara de Diputados.



dad para ejecutar la voluntad del Poder Legislativo, aún cuando las medidas tomadas fueran dañosas para los intereses generales.

El Poder Ejecutivo que no puede ser un poder mecánico, tiene pues, como facultad correlativa á la de sancionar, la de observar las leyes aprobadas por las cámaras; pero, dado que podría en lugar de vetarlas ó promulgarlas, detenerlas en sus efectos omitiendo la expresión de su voluntad, la Constitución le fija un término para que se manifieste.

Cuando el Ejecutivo, no obstante estar en el deber de explicarse no lo hace, la Constitución interpreta afirmativamente su silencio, otorgando por él su conformidad.

Art. 71. Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuera adicionado ó corregido por la Cámara revisora, volverá á la de su origen; y si en ésta se aprobaran las adiciones ó correcciones por mayoría absoluta, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las adiciones ó correcciones fueran desechadas, volverá por segunda vez el proyecto á la Cámara revisora, y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto á la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones ó correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Las leyes no podrían presentarse como imagen de la cordura y de la imparcialidad, si en caso de conflicto ó de desinteligencia entre las cámaras, no apareciera predominando con sus opiniones la que se suponga tener mayor suma de razón.

Esto es lo que se ha buscado, al indicar el procedimiento constitucional que decide de la suspensión del



trámite de los proyectos de ley y de la aceptación de las adiciones y correcciones que se les hicieren, como también, de la reprobación de esas modificaciones á su forma original.

Sin desechar como un indicio de sensatez y de verdad, la superioridad *numérica*, nuestra Constitución concede valor de severo juicio al *pensamiento de cuerpo*. Combinando esos dos elementos, así ella dá prioridad en los casos de divergencia, á la cámara que con manifiesta uniformidad ha engendrado el proyecto. De esa manera es como conserva la igualdad y equilibrio entre ambas asambleas.

Por ejemplo: cuando un proyecto ha sido totalmente desechado por una de las *cámaras legislativas*, nuestra ley fundamental presume que ese proyecto no es conveniente, ó tropieza por el momento con dificultades insuperables, y falla, resolviendo que no podrá repetirse durante las sesiones del año en que se hubiere presentado, evitando de ese modo, que el Congreso tenga que volver á ocuparse nuevamente de un asunto iniciado con tanto disfavor.

Otro es el procedimiento, cuando el proyecto autorizado por el voto de una de las cámaras es simplemente adicionado, porque entonces, ambas «están acordes sobre la adopción de la medida, discrepando solo en las modalidades ó detalles que deben tenerse en vista para su sanción.» Si esas adiciones ó correcciones hechas por la cámara revisora son aprobadas por mayoría absoluta en la cámara de origen, no habiendo dificultades que allanar el proyecto pasa á ser sometido al criterio del Poder Ejecutivo: pero, si las adiciones ó correcciones fueran rechazadas, la consagración de las modificaciones se resuelven por una regla que en suma se reduce, á hacer primar los dos tercios de votos de la cámara revisora, sobre la simple mayoría de la cámara de origen y los dos tercios de votos de la cámara de origen, sobre los dos tercios de la cámara revisora.



Art. 72. Desechado en el todo ó en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones á la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por una mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez á la camara de revisión. Si ambas cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas cámaras serán en este caso nominales, por sí ó por nó; 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.

Los disentimientos que esta disposición comprende son de cámara á cámara, sinó de poder á poder.

Contrabalanceado el Congreso en su derecho de proyectar y sancionar leyes, por el derecho de vetarlas que se ha adicionado al Poder Ejecutivo, el desechamiento de un proyecto de parte de éste, obliga ambas cámaras á una revisión y nueva aprobación, que para ser eficaz, tiene que confirmarse en cada una de ellas por una mayoría de dos tercios de votos. Si ello se consigue el proyecto se convierte en ley.

Este carácter limitado del poder del veto para contener el curso de una ley, hace que su valor sea condicional, porque, «El veto no es más que una apelación que se interpone ante la segunda reflexión madura de la Nación; y cuando ésta confirma lo que anteriormente se hizo, la apelación no puede realizar nada. Esta debilidad aparente en el veto, no es un defecto. La teoría de nuestro gobierno es que á la larga el pueblo está en la verdad. El veto sería un gran estorbo, si pudiera contrariar de un modo permanente las tendencias vigorosas que predominan en el sentimiento público, y en cualquier caso; pero en un gobierno que se basa casi totalmente en el sufragio universal, lo que se necesita no es un obstáculo perma-



nente que se oponga á las medidas populares. Lo que puede hacerse sin peligro, es entorpecer la sanción de las proposiciones, hasta que el pueblo pueda determinar si en realidad anhela esa sanción; y es para hacer efectivas esas dilaciones que se presta admirablemente, en la forma en que se aplica, el poder del veto. (1)

No obstante no tener más que ese poder suspensivo contra la sanción de malas leyes, el veto notoriamente es, entre nosotros, una facultad defensiva contra las usurpaciones del Congreso; puesto que, como la Constitución ha querido que ambos poderes se presentaran en caso de desinteligencia, igualmente fuertes para obrar, ha obligado á los miembros de las cámaras á personificar su responsabilidad, haciendo que sus votaciones fueran nominales por *sí* ó por *nó*; y ha extremado esta individualización, mandando que se hagan públicas las objeciones del Poder Ejecutivo y el nombre y los fundamentos que emitieran los sufragantes.

Este procedimiento por su radicalismo en desvelar la actitud por cada uno asumida, hizo decir en la Convención Constituyente de 1853, que sujetaba á los Diputados á compromisos individuales que podrían relajar la fuerza de sus votos; pues, si era verdad que la inviolabilidad de los representantes los excusaba de los *medios directos* que pudiese emplear contra ellos el Ejecutivo, no podría preservarlos de aquellos *indirectos* más temibles aún, y que serían el resultado de tales votaciones nominales; que en toda disposición era necesario tener en cuenta las debilidades humanas, cuyo inconveniente se salvaría, con solo exigir una mayoría de dos tercios de votos, dejando constancia del voto del diputado que fuerte en sus convicciones, hubiese deseado tomar la palabra, para formular su voto con firmeza y sin miedo. (2)

El rechazo de esa modificación que se intentara presigiar, demuestra que la asamblea que la repudió, conocía

(1) Edward Campbell Mason. The Veto Power, pág. 131.

(2) Seguí.—Año 1853, pág. 316.



á fondo el corazón del hombre. Si algo puede contener á la cobardía á que no llegue á la abyección, y á la abyección á que no confraternice con los descaros del cinismo, es la publicidad, porque ella es terrible anatema, temida desnudez.

La duda, el silencio y la sombra, es el ideal de las almas sin espíritu, el escenario cómodo en que se mueve el delincuente.

Para el cobarde, la publicidad es contención; y para el corrompido camandulero, señalamiento... justo castigo.

Gracias á esa sabia medida, en nuestro país el Ejecutivo y los legisladores comparecen ante el tribunal de la opinión, exponiendo los motivos de su actitud y de su conducta. Es así como sin mentidas vestiduras, se les obliga á ser honrados ó deshonestos.

Distanciándose las cámaras en sus opiniones, esa exhibición no tiene lugar, porque el proyecto de ley queda en suspenso y sin poder repetirse en las sesiones del año.

Nuestra Suprema Corte, interpretando el alcance del derecho al veto, ha reconocido que el Poder Ejecutivo puede vetar los contratos *ad-referendum* celebrados por él; y, aún las leyes iniciadas por él mismo, por proyectos presentados á las cámaras legislativas; aduciendo que, la aprobación previa que presta, no le liga, ni puede inhabilitarle para retractarse, si las necesidades públicas á su juicio lo requirieran; y que de admitir lo contrario, se debería concluir, en que, cuando aquel hubiese usado de sus facultades de poder colegislador, las leyes no precisarían de su ulterior conformidad, situación jurídica que nadie podría sostener. (1)

Art. 73. En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc., decretan ó sancionan con fuerza de ley.

(1) Fallos de la S. C. de J. N. T. 31, pág. 307.



Esta identidad de fórmula destinada á encabezamiento de redacción, en la promulgación de las leyes, tiene por virtud exteriorizar las resoluciones de las cámaras legislativas, como producto único de un todo armónico, objeto al cual entre nosotros se agregó, el de unificar la denominación con que publicamente debía distinguirse al país; debido á que, habiéndose dividido en la Convención del Estado de Buenos Aires, de 1860, las opiniones de sus miembros en cuanto al nombre con que constitucionalmente había de bautizarsele, hubo que aceptar diversas denominaciones que habian tenido su momento histórico; y de entre ellas, elegir el de «Nación Argentina», para emplearse en la formación y sanción de las leyes como lo recomienda el artículo 35.

Vedia ha criticado con acierto el modelo establecido, diciendo que no responde bien á nuestro sistema constitucional, presentar al Senado y Cámara de Diputados «reunidos en Congreso», siendo que la Constitución excluye, salvo el caso excepcional del artículo 82, esa reunión de las Cámaras en un cuerpo; y que, habría sido más lógico, más verdadero y correcto, para no desvirtuar los beneficios de la dualidad legislativa por aquel sistema señalada, adoptar esta fórmula: «El Congreso de la Nación Argentina decreta».

No obstante la exáctitud de esas reflexiones, hay sin embargo que reconocer, que esa incorrección de lenguaje, puesta de manifiesto por el constitucionalista ante citado, no origina en la práctica perjuicio alguno.

Art. 74. El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de «Presidente de la Nación Argentina».

Una experiencia muchas veces dolorosa, ha terminado por certificar ante el mundo político, que el Poder Eje-



cutivo pluripersonal, cuando no ha sido funesto por la división de la responsabilidad á que ese sistema dá lugar, ha sido inadecuado para hacer respetar las leyes por la anarquía que en breve él engendra.

En nuestra República, esta forma de organización del Poder Ejecutivo fué ensayada en los comienzos de la revolución por la independencia, pero á poco andar, se con-fesaba que el ejercicio de la autoridad suprema entregada á un solo ciudadano, sujeto á las leyes que recibiera de la Representación Soberana, era el gran secreto de la *salvación general*. (1)

Semejante afirmación deducida del desenvolvimiento de los sucesos y en pleno período de acción, evidenció en nuestro país como se había evidenciado en otros, que el impulso y la rapidez en la ejecución, debían unirse por la ley en una sola voluntad.

De esa manera, es como ese poder por excelencia activo, se le liberta de la intriga de los celos, de las divergencias de opiniones, de los indeferentismos de la mancomunidad, y de las lentitudes y paralizaciones á que todas esas amenazas lo exponen.

La organización del Poder Ejecutivo unipersonal, tiene sin embargo sus inconvenientes, porque «El Poder Ejecutivo es de suyo de tal modo absorbente, atrae hacia sí con tanta facilidad todas las fuerzas del país, que la mayor dificultad de las Constituciones es el establecer un poder ejecutivo que no sea invasor.» (2)

No fué por cierto, el miedo á ese peligro, quien presidió entre nosotros su organización. El espíritu de guerra que dominara en el país durante todo el período de la independencia y que nos infiltrara luego el de la anarquía, solo un poder *fuerte, justo y vigoroso podía dominarlo, para fundar sobre sus ruinas una Constitución y hacerla respetar religiosamente*. (3) Eso fué lo que nos decidió á formar un Poder Ejecutivo amplio, por la suma de sus fa-

(1) Congreso Constituyente de 1813, pág. 84.

(2) Laboulaye—Historia de los Estados Unidos, T. 4, pág. 161.

(3) Zuviria. Año 1833. Congreso Constituyente. Sesión 58.



cultades, apropiado para dominar esas convulsiones locales que á la guerra exterior habían sucedido; esos movimientos de círculo; esas revoluciones de intereses personales, en que se disputaba el bastón del mando, porque todos se creían con igual derecho para desempeñarlo. (1)

De ahí que el Poder Ejecutivo argentino, que forma la facción prominente de la Constitución de 1853 y determina toda su fisonomía, es completamente diferente del Ejecutivo de los Estados Unidos de Norte América. Es nuestro Ejecutivo, una especie de reconstrucción del gobierno unitario que había existido por dos siglos, fuerte como el de Chile, republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central, hasta donde permitía el individualismo provincial creado de hecho por la revolución.» (2)

El Poder Ejecutivo, aparece pues apartado de todo lo que pueda quebrantar su unidad, sin *Consejos de Estado* ni comisiones permanentes que velen sobre la observancia de la Constitución y de las leyes. Solamente el Congreso, es quien tiene el deber de reclamar su cumplimiento en el caso que las desatienda ó infrinja.

Durante su receso, al Ejecutivo queda por consiguiendo entregada en absoluto toda la administración del país.

Su responsabilidad y la de sus Ministros, son los únicos diques que hay para la propensión al abuso.

Los constituyentes de 1853 y 1860, no hicieron pues más que realizar el ideal de los de 1819, rodear al primer magistrado de una grande dignidad y fuerza física para imprimir en los ánimos un respeto saludable, y, ponerlo así en actitud de proteger las instituciones en que se funda la prosperidad del Estado. (3)

Desgraciadamente, de este enorme poder se ha abusado tanto, que hoy es una aspiración general la de que este sistema presidencial que convierte al presidente en Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, dándole una suma

(1) Seguí. Congreso Constituyente año 1853.

(2) Alberdi. Las Bases, pág. LXIII.

(3) Manifiesto del Soberano Congreso General Constituyente de 1819,



de poderes equivalentes al de cualquier dictadura, se organice de modo que en lo sucesivo, no disponga de atribuciones que facilmente se concretan en medios de suprimir el imaginado equilibrio de los poderes. (1)

Art. 75. En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia ó destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión ó 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 inhabilidad ó un nuevo Presidente sea electo.

La institución del Vicepresidente, en los países en que el primer magistrado de la Nación se elige directa ó indirectamente por el pueblo, corresponde al concepto de que siendo el gobierno impersonal y permanente, éste no quedaría en su esencia consolidado, si uno de sus poderes pudiera desaparecer ó estar sujeto á interrupciones en la continuidad de su existencia.

El establecimiento de una persona especial para Vicepresidente, ha sido sin embargo objetado, sinó como perjudicial como superfluo, pero, al apreciarlo de ese modo, se le juzga con ligereza.

Si la designación anticipada del Vicepresidente tuviera por único objeto economizar una convocatoria popular, y no poner una vez más en movimiento el cuerpo electoral, sería un rodaje inútil en el mecanismo gubernativo; pero, como su verdadero fin es obtener que el Poder Ejecutivo, cabeza visible y legítima del gobierno, esté representado en todo momento, de manera que su acefalia no comporte un peligro de agitaciones y turbu-

(1) Rivarola. Política de «Renacimiento».

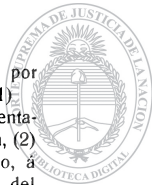


lencias por causa de los antagonismos políticos y sociales que bullen sin cesar en el seno de todo estado, aquella designación hay que recibirla como una medida de precaución eficaz, para salvar situaciones difíciles ó apremiantes.

Aún estando fuera de contradicción, el que á este especie de pretendiente á la *Corona*, no es posible darle influencia política sin que tenga demasiada y se constituya en un obstáculo para el Presidente nombrado junto á él, bien dice Montes de Oca, que en un régimen constitucional como el nuestro no se amengua su capacidad, encargándole de dirigir las funciones del Senado que representa las autonomías locales, y, cuyos votos uniformes él equilibra, impidiendo la pérdida de el que se dejaría de emitir, por el Senador que le reemplazara en el desempeño de su cometido, á menos de inventarse un funcionario extraño para ese objeto.

Prescindiendo de todas estas reflexiones por fundamentales que sean, insistiremos en que lo que más inclina á la aceptación del Vicepresidente, es que teniendo por nuestra Constitución el Poder Ejecutivo, funciones eminentemente privativas que pueden exigir en múltiples casos una acción inmediata, ésta no podría oportunamente desenvolverse, si la designación del reemplazante del Presidente estuviera ligada á trámites morosos.

Ha habido entre nosotros, quienes con ideas un tanto avanzadas, han declarado refiriéndose á la disposición que estudiamos, que el carácter impersonal de la oración «el poder ejecutivo será ejercido» asigna carácter imperativo á la circunstancia de enfermedad, ausencia, renuncia ó destitución, y, que producidos esos casos, el Vicepresidente reemplaza sin necesidad de ceremonia alguna, de decreto ni de acuerdo, al titular del cargo, puesto que la Constitución Argentina por su letra y por su espíritu, considera simultánea la acefalía y la suspensión en el ejercicio del mando, bastando entonces para ello el que el Vicepresidente acuda á la Casa de Gobierno, en cuya



emergencia el mismo Presidente quedaría obligado, por ser su reemplazo un hecho superior á su persona. (1)

Estas ideas se han desenvuelto por haberse ausentado algunos Presidentes de la Capital de la República, (2) sin poner por desconfianza, en posesión del mando, á su legítimo reemplazante; pero no es de creer, á pesar del lenguaje de la Constitución, que esta haya querido motivar conflictos de hecho.

Por de pronto, la práctica aceptada, á pesar de la inflexibilidad de la Constitución en cuanto á unir al ejecutivo á su natural residencia y despojarle de las insignias del mando, para transmitir las al Vicepresidente en caso de ausencia, aunque ella sea por causa de servicio público, es la de poner en posesión del cargo al funcionario surogante por medio de decreto.

Esta singular rigidez de aprisionar al magistrado ejecutivo nació en 1826 en período de guerra, de inseguridad y de grandes responsabilidades, y fué por lo mismo decididamente extrema para hacer al Presidente de la República, en esas circunstancias, escudo y alma de la Nación en peligro.

Igualmente animados, los constituyentes de 1855 englobaron en una sola disposición, sin distinguir si eran transitorias y accidentales, absolutas, definitivas é irrevocables, todas las causas de inhabilidad concernientes al Ejecutivo, para atribuirles idéntico efecto, llegando con la institución de esa constante interinidad obligatoria, á obstaculizar al Presidente para ausentarse y recorrer el país en ese carácter, de manera que él no puede ir personalmente á conocer sus necesidades, á menos de tener conciencia plena de que la delegación temporaria del cargo no le ocasionara molestias y consecuencias.

El deber que incumbe al Congreso de determinar reemplazante en caso de destitución, muerte, dimisión ó inhabilidad del Presidente y Vicepresidente, ha sido cum-

(1) El Diario.—Marzo 16 de 1910.

(2) Entre los que recordamos, en 1902 el General Roca ausentóse al Rosario en la forma indicada con motivo de la inauguración de las Obras del Puerto, en 1910 el doctor Figueroa Alcorta.



plido por ley general y permanente, con el objeto de no dejar á la discreción del Congreso, el derecho de designar en cada emergencia el funcionario que debe suplir la vacancia del Presidente ó Vicepresidente, pues ésto sería exponerlos á la amenaza de que el Congreso, pasando por toda consideración, hiciera por destituirles, á fin de traer á esos puestos á individuos que respondieran al círculo de sus ideas políticas.

Por la ley expresada y que se sancionó en 1868, en el caso de acefalía por falta de Presidente y Vicepresidente de la República, el Poder Ejecutivo debe ser desempeñado en primer término, por el Presidente provisorio del Senado y en segundo por el Presidente de la Cámara de Diputados; á cuyo efecto cada Cámara, treinta días antes de terminar el período de sus sesiones ordinarias, está obligada á nombrar su presidente. Faltando esos funcionarios, la presidencia de la República corresponde al Presidente de la Corte Suprema.

El llamado á ejercer el Poder Ejecutivo, en sustitución del Presidente y Vicepresidente está obligado á convocar al pueblo de la República á nueva elección dentro de los treinta días siguientes á su instalación en el mando, siempre que la *inhabilidad* de aquellos sea *perpetua*.

Como requisito previo, la ley ha establecido que antes de tomar posesión del cargo, el funcionario que haya de ejercer el poder ejecutivo en los casos que hemos enumerado, tiene que prestar ante la Corte Suprema de Justicia el juramento que prescribe el artículo 80 de la Constitución. (1) La necesaria satisfacción de esa formalidad, demuestra aunque las opiniones interpretativas de la disposición que estudiamos no sean uniformes, que la persona del ejecutivo no podría en ninguna circunstancia ser reemplazado de hecho y sin *discontinuidad*, en la posesión del cargo.

(1) Ley N.º. 252 de 19 de Septiembre de 1868.



Art. 76. Para ser elegido Presidente ó Vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en territorio argentino ó ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; pertenecer á la Comunión Católica, Apostólica Romana y las demás calidades exigidas para ser electo Senador.

Fuera de la calidad de ciudadanía por nacimiento ú origen, la Constitución exige para ocupar el cargo de Presidente, la de pertenecer á la Comunión Católica Apostólica Romana, porque habiendo ella creado variadas é importantes relaciones con ese culto, al que se ha comprometido á sostener, no habría garantía de que se atendieran y promovieran sus intereses, perteneciendo la persona elegida para desempeñar la magistratura ejecutiva á otra secta religiosa.

Su explícita declaración, se encamina pues á prevenir, que aquella elección recaiga en un ciudadano que aún no profesando la religión oficializada por el país, reúna las condiciones necesarias para gobernar, lo cual los constituyentes de 1853 temían que pudiera suceder, por ser dicha elección si bien indirecta, de elección popular. (1)

Las aptitudes individuales, la abnegación y el patriotismo, están de esta manera empequeñecidos en la designación de Presidente, por los privilegios de la fé.

En cuanto á las demás condiciones que para el ejercicio de esa magistratura se requieren, son ellas las comunes al cargo de Senador.

La Constitución, no obstante sus previsiones, ha omitido imponer un requisito inestimable, para acreditar de un modo visible á la Nación, una adhesión inequívoca á sus intereses, un cabal conocimiento de cuanto á ellos conviene, como también el de las opiniones y costumbres dominantes, carácter de las personas y demás resortes principales sobre que debe descansar la administración. Este

(1) Convención Constituyente de 1853.



requisito es el que pidieran los convencionales de 1818: el de la residencia, que es indispensable sobre todo, para precaverse de la elección de un ciudadano que no siéndolo por nacimiento, pudiera estar poseído de sentimientos y conservar conexiones que hicieran peligrar la suerte del Estado; ó que, por no tener bastante experiencia pudiera por su carácter ó conducta inspirar sospechas sobre ese punto.

Art. 77. El Presidente y Vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años; y no pueden ser reelectos sinó con intermedio de un período.

La duración del empleo de Presidente y Vicepresidente, se ha relacionado con la firmeza personal que es imprescindible al ejercicio de las atribuciones ejecutivas y con la estabilidad del sistema de administración elegido.

Si para conservarse en sus puestos, los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes tuvieran que ser complacientes con los demás poderes, ó arriesgarse á las persecuciones de los rápidos cambios de tendencias y opiniones políticas, su dignidad estaría constantemente ultrajada, ó ellos se mostrarían irresolutos ó débiles, con inmenso daño para el juego regular de las instituciones consagradas, porque sin esa garantía de permanencia, serían presas de la perfidia ó intriga de los ambiciosos de mando.

Viviendo en ese estado de incertidumbre, de aquellos mismos funcionarios, tampoco habria nada que esperar, porque teniendo que seguir y ajustar sus actos á las fluctuaciones de los acontecimientos, mai podrían trazarse un programa de gobierno sin saber si les sería posible emprenderlo y desarrollarlo, ó si con su separación, sus obras comenzadas no serían abandonadas ó deshechas por su sucesor.

La duración del Poder Ejecutivo, para que resulte ade-



cuada, tiene entonces que combinarse de tal manera, que el período sea bastante largo como para que tenga sobrado tiempo para influenciar con sus medidas al gobierno y á la opinión, sin tener, sinó remotamente, el peligro de un riesgo ó de una dificultad considerable.

Ese término, suficiente para llenar por entero un momento histórico en la vida de la Nación, ha sido calculado entre nosotros en seis años, pero sin que el Presidente ó Vicepresidente tengan derecho á ser reelejidos, sinó con intervalo de un período igual.

Los Norteamericanos, á la inversa, han creído que la reelección no debía negarse, porque proporcionaría á los funcionarios del Poder Ejecutivo ocasión para recomen-darse á la estimación y buena voluntad de sus comiten-tes, lo mismo que á éstos, la de apreciar la competencia é integridad al título adquirido, para apoyarles nueva-mente.

Ese sistema, á nuestro entender, tiene doctrinaria y positivamente por la unión de los períodos, estos gravi-simos inconvenientes: aleja la alternación de los funcio-narios y los incita á ocuparse más de la política que del gobierno administrativo, impide que en la mente popular se mantenga viva la idea de que el poder es la Socie-dad entera, y alienta á aquellos á mirar la conservación de su autoridad como un privilegio y una ventaja.

Art. 78. El Presidente de la Nación cesa en el Po-der el día mismo en que expira su período de seis años, sin que évento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Habiéndole tocado presenciar á los constituyentes de 1853, veinte años de oligarquía, y no queriendo después de haber corrido los peligros de la dominación personal, despótica ó semi despótica de los caudillos, que la fede-ración pudiera resolverse en una *centralización relativa*,



en la que predominaran los que se apoderasen del poder, sacrificándole sin protección los intereses esenciales de los pueblos, (1) acompañaron con el sistema de no asentir en la reelección inmediata del Poder Ejecutivo, el pensamiento de que el funcionario que lo desempeñase debía cesar en el mismo día que expirara su período, sin que evento alguno que lo hubiera interrumpido, pudiera ser motivo para que lo completara más tarde.

Así, no solo trataron de evitar que el gobierno pudiera ser pacto de conservación entre capitanejos, sino que las presidencias caídas antes de tiempo en los vaivenes de nuestra procelosa democracia, aspiraran á completar su período, alegando protestas y nulidades como se había visto más de una vez. (2)

Art. 79. El Presidente y Vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos. Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de Provincia alguna.

Consultada la labor y la justicia de la retribución, los principios que con el sistema republicano deben dirigir la asignación de los sueldos son los de moderación y economía; porque siendo los gobiernos por su índole improductiva, males necesarios que las leyes deben aminorar en cuanto fuere posible, es preciso que sus consumos no redunden en perjuicio ó miseria del pueblo, que es quien los soporta.

Sin embargo, estando vinculados los cargos de Presidente y Vicepresidente á la dignidad del país que ellos representan, su renta no puede calcularse en la misma proporción que la de los demás empleados; pues, así co-

(1) Congreso Constituyente de 1853.—Ses. de 3 de Mayo.—Zuviria.

(2) Alberdi.—Bases de la Constitución T. 1 pág. 187.



mo no sería propio destruir la igualdad republicana para hacer de esas magistraturas objetos de fausto ó especulación mercantil, tampoco lo sería, el suprimirles los medios de que aparezcan con decencia y á la altura que por su categoría les corresponde estar.

Con todo, el decoro, la imparcialidad é independencia del Presidente y Vicepresidente no estarían libres de menoscabo, si la remuneración que á ellos se les dispensa no se señalara de antemano, con garantía de no poder ser alterada dentro del período de sus nombramientos.

Si la fijación, disminución ó aumento de esos sueldos dependiese del Congreso, éste ejercería sobre aquellos funcionarios una influencia depresiva, porque operando sobre sus necesidades, debilitaría su integridad y fortaleza.

Al preservar nuestros constituyentes la existencia de los miembros del Poder Ejecutivo, creyeron que también debían asegurar al pueblo de sus avaricias, y, les prohibieron que pudieran ejercer otro empleo ó recibir otro emolumento de la Nación, ó de Provincia alguna.

No escapa á la sensatez del buen sentido, el que esta medida la recomienda el prestigio y la elevación de esos cargos, de los que por delicadeza, no se podría bajar para obtener otros empleos; y, porque sería fatal que el Congreso ó los gobiernos de Estado, tuviesen resortes eficaces para tentar y poner á prueba la honradez de las autoridades ejecutivas.

Art. 80. Al tomar posesión de su cargo el Presidente y Vicepresidente prestarán juramento en manos del Presidente del Senado (la primera vez del Presidente del Congreso Constituyente), estando reunido el Congreso, en los términos siguientes: «Yo N. N. juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de Presidente ó (Vicepresidente) de la Nación, y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina. Si así no lo hiciere, Dios y la Nación me lo demanden.»

La fórmula del juramento que presta el Presidente y Vicepresidente de la República, nuestra Constitución la ha relacionado con la religión Católica Apostólica Romana, á la que aquellos funcionarios deben pertenecer.

Esta otra fórmula, aunque diversa de la que se estatuye para los Diputados y Senadores, no tiene más ni menos fuerza que la atribuida á la de ellos, pues el valor de los testimonios compromisarios que se ofrecen al aceptar un cargo público, por sagrados que sean, está demostrado que influyen muy relativamente; por que, el respeto que se les guarda varía según sean los sentimientos, la conciencia é índole personal del electo.





De la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación

Art. 81. La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente: La Capital y cada una de las Provincias nombrarán por votación directa una junta de electores igual al duplo del total de Diputados y Senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de Diputados. No pueden ser electores los Diputados, los Senadores ni los empleados á 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 á 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.)

La elección de los miembros que deben desempeñar el poder Ejecutivo, es uno de los asuntos más graves que



pueden ofrecerse á la Nación, desde que, son ellos quienes deben dar imperio á las leyes y encarnar en su acción la voluntad del cuerpo social. De ahí, es que haya sido rodeada de todo género de precauciones y garantías, determinándose constitucionalmente un procedimiento invariable, como base de su consumación y reconocimiento de su legitimidad.

El procedimiento escogido por nosotros, para la elección de Presidente y Vicepresidente, es el de verificarla por medio de electores designados por voto popular, en distritos permanentes y de antemano especificados, como lo son la Capital y cada una de las Provincias, para que, por combinaciones de divisiones territoriales arbitrarias, no se pudiera en ninguna oportunidad favorecer intereses de partido; y, cada Estado, tuviera su justa parte de representación en el acto de elegir Presidente y Vicepresidente de la República. Es ese motivo, el que hace que, en la totalidad del número de los electores, igual al duplo del total de Diputados y Senadores que se envían al Congreso—aparezca reflejándose, la representación atribuida por nuestro sistema institucional á los habitantes como pueblo de la Nación, y á la Capital y Estados federados, como entidades políticas que componen un solo Estado nacional.

La forma de elección que indicamos, tiende á alejar esa ingerencia directa de las multitudes, y á provocar la selección de un cuerpo de hombres suficientemente preparados y patriotas, que elijan como Presidente y Vicepresidente á los ciudadanos que ellos consideren más idóneos para ocupar esos elevados cargos; por lo que, para que así suceda, se les exige para investir el título de electores, el reunir las mismas calidades y ser electos en la misma forma prescrita para la elección de Diputados.

Designándose los funcionarios del Ejecutivo de esa manera, sálvese el principio de la soberanía nacional que se ejerce por delegación; facilitando á la vez, por un sencillo escrutinio, la legalidad de un acto tan importante co-



mo es la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, y de la que, para garantir el desinterés é independencia de los votos escrutados, han sido excluidos los Diputados, Senadores y empleados á sueldo del Gobierno Federal.

A las garantías de acierto y de libertad en la elección de aquellos magistrados, nuestras Constituyentes unieron otras relativas al lugar, tiempo y forma de la elección.

Sobre el lugar en que debían reunirse los electores, quisieron que fuera en la Capital de la Nación y la de las Provincias, para que por esta situación de aislamiento y división, la elección del Presidente y Vicepresidente no fuera tumultuosa, (1) ni pudiera haber esfuerzos dirigidos á intimidar ó corromper; porque no es tarea facil, obtener esos objetos, cuando hay que abrazar un número considerable de hombres diseminados en todos los Estados. (2)

Con respecto al tiempo, concordaron la voluntad manifestada por prescripción expresa, de que los Presidentes cesarian en el mismo instante en que su periodo expirara, con la proximidad del fenecimiento de ese término, y calcularon, ser necesaria la reunión de los electores, cuatro meses antes de la producción del hecho de la cesantía.

En cuanto á la forma de votar, establecieron que se haria por cédulas firmadas, expresándose en una, la persona por quien los electores votan para Presidente; y en otra por quien votan para Vicepresidente. El voto de ese modo individualizado, no solo no se puede defraudar, sino que, separa la elección del Presidente de la del Vicepresidente, obligando á los candidatos de uno y otro cargo, á tener un capital propio, de opinión que les hace igualmente dignos de desempeñar las funciones ejecutivas, para las que en realidad, ambos estan destinados.

(1) Convención Const. de 1855. Informe de la Comisión.

(2) Hamilton. El Federalista.

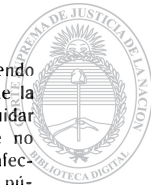


La formación de dobles listas, de todos los individuos electos para Presidente y de los nombrados para Vicepresidente, con exposición del número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido, con la garantía de la firma de los electores; y, su remisión al Presidente de las Legislatura en las Provincias y en la Capital, al Presidente de la Municipalidad, así como el envío en iguales condiciones de las otras al Presidente del Senado, es para que no se pueda hacer desaparecer la verdad del acto realizado y para que haya un doble elemento ilustrativo de juicio y de certeza, para el juzgamiento de la elección que, después, el Congreso reunido debe hacer.

Art. 82. El Presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente), reunidas todas las listas, las abrirá á presencia de ambas Cámaras. Asociados á los Secretarios cuatro miembros del Congreso sacados á la suerte, procederán inmediatamente á hacer el escrutinio y á 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.

Así como nuestros Constituyentes creyeron, que no debían depositar en el Congreso la facultad de elegir al Presidente y Vicepresidente de la Nación, á menos de desnaturalizar el espíritu democrático de ese acto; consultando los riesgos de las pasiones é intereses que podrían moverse, para obtener un escrutinio ilegal, pensaron que era á aquel cuerpo al que convenia confiar la autenticación de la elección, de manera que, bajo los prestigios de su imparcialidad, las personas elegidas fueran habilitadas para asumir las funciones de su cargo.

El Congreso al practicar esa operación, naturalmente



procede como alto tribunal político, desde que sirviendo el escrutinio de ley y control para regular y juzgar de la validez de una elección, al verificarlo, tiene que cuidar que la designación del Presidente y Vicepresidente no sea alterada en sus resultados, pues esa alteración afecta á los electores, á los elegidos, á la elección y al público en general.

La funcion del escrutinio, desde luego, puede adquirir como dice Kent, una importancia suprema, en el caso de una elección disputada y de votos impugnados. Sobre esto, no puede haber entre nosotros cuestión alguna, porque, por la Constitución y ley electoral, está claramente determinado que el Congreso puede no solo computar los votos, sino también *rectificar* el resultado de los escrutinios verificados parcialmente, por las juntas de electores. Por otra parte, si ese derecho del poder Legislativo pudiera discutirse, habría que reconocer que con su negación, se dejaría al país próximo á la anarquía; que, había de germinar en cada período de renovación presidencial, siempre que hubiera varios candidatos nacidos en distintas Provincias, por la aspiración á predominar que, en el curso de su vida á semejanza de los individuos, demuestran las localidades. Desasociado el escrutinio, habría con las diversas juntas de electores, positivo interés para las Provincias que contaran con una población numerosa, en armonizar el voto de sus electores y hasta el de absorber los de oposición, para apoderarse del gobierno directivo del Estado.

Los resultados inmediatos de esas confabulaciones son fáciles de calcular; dariase ocasión á protestas, á disputas vehementes; y, quizás terminarían por allover los vínculos de la nacionalidad. En la vida azarosa de nuestra democracia, esos sentimientos de acritud y despego, más de una vez se exteriorizaron por motivos de esa índole, bajo las denominaciones antipatrióticas de *provincianos* y *porteños*, y, había de consiguiente que temerlos y prevenirlos.



Art. 83. En el caso de que por dividirse la votación no hubiera mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiese cabido á más de dos personas, elegirá el Congreso entre todas éstas. Si la primera mayoría hubiese cabido á una sola persona, y la segunda á dos ó más, elegirá el Congreso entre todas las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

Cuidadosamente estudiado el plan de elección de Presidente y Vicepresidente para obligar á los electores á concentrar sus votos, frustrado ese anhelo, se hace recaer en el Congreso el derecho de elegir á aquellos funcionarios, para no motivar—sea por ausencia de hombres de influencia nacional; por efecto de preferencias locales; ó por falta del conocimiento requerido de las personas que en los diferentes puntos de la República podrían considerarse como adecuadas para ocupar esos cargos—el que la elección la haga una mínima parte de la representación de electores, elegida á ese fin.

Desde el momento pues, en que los votos de los miembros de la Junta se dividen sin acusar una mayoría absoluta, su acción concluye, aunque dejando por su voluntad numéricamente expresada, designados los candidatos sobre quienes el Congreso debe confirmar su confianza; porque la exclusión de ellos, debe hacerse al igual que su nombramiento, de una manera racional.

Obedeciendo á ese principio por nosotros aceptado, el Congreso tiene que elegir: Entre los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos; entre los dos ó más á quienes hubiese cabido la primera mayoría; y en caso de haber correspondido esa mayoría á una sola persona y la segunda á dos ó más, entre todas las que hubieren obtenido la primera y segunda mayoría.

La elección de Presidente y Vicepresidente, á pesar



de provenir del Congreso, conserva de esta suerte un carácter nacional y federal, ofreciendo la certidumbre indispensable, de que esos empleos en la peor de las situaciones, no los tendrá ningún hombre que no esté dotado en grado eminente de las condiciones perseguidas.

Se ha criticado, sin embargo, el procedimiento electoral del Congreso Argentino, diciendo que la facultad que á él se le dá, de *optar* entre los diversos candidatos que hubiesen *alcanzado el mayor número de sufragios*, es absurdo en cuanto no obliga adjudicar el triunfo al candidato que represente al partido más grande y más popular, lo que en el sistema republicano, en que la mayoría hace ley, no deja de ser un contrasentido. (¡)

Estrictamente aplicado el principio de la mayoría, el Congreso, por cierto, no tendría derecho á sobreponer un candidato sostenido por un partido menos numeroso á un candidato que cuente con mayor poder é influencia; pero esa atribución al parecer excesiva, no lo es, si se piensa que cuando el Congreso elije, lo hace contrayéndose á candidatos que no han tenido una consagración popular; y que por lo mismo, debe dejársele una relativa libertad para escoger de entre ellos, al que á su juicio, por sus prestigios y condiciones personales, se acerque más al ideal de una buena elección.

Sin esa elasticidad forzosa, podría acontecer que fueran ó ocupar la Jefatura de la administración del país, hombres sin los prestigios de la fuerza de la opinión nacional y sin el apoyo de la mayoría de los miembros del Congreso, lo que haría su gobierno difícil y perjudicial á las conveniencias públicas, porque, serían contrariados en sus planes ó trabajados en su estabilidad, ante la abonada esperanza de poder producir su renuncia ó su caída inmediata. Como se deduce de esa exposición, la elección eventual por el Congreso ha sido en su forma meditada.



Art. 84. Esta elección (la encomendada al Congreso) se hará á pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará segunda vez, contrayéndose la votación á 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 (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.

Si bien la Constitución parece renunciar á una elección por mayoría absoluta de votos al transferir al Congreso la elección de Presidente y Vicepresidente, no es sin embargo así; puesto que á raíz de manifestar que ella se hará á pluralidad de sufragios y por votación nominal, agrega: «Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará segunda vez..... etc». Esto importa significar, que la elección á pluralidad de sufragios es subsidiaria, y que únicamente cuando los candidatos á Presidente y Vicepresidente no alcanzaren en el Congreso una mayoría absoluta, deberá elejirse otorgando los cargos á los que obtuvieren mayor número de votos, sin entrar á averiguar si ellos son una porción mínima con relación á la *totalidad* de los emitidos; porque eso, es lo que distingue el principio de la pluralidad del de la mayoría. Para su consagración, sabido es que uno exige por lo menos, la mitad más uno del *total* de los sufragios divididos; y que el otro, tan solo pide el mayor número de *entre esas divisiones*.

La Constitución añade, por último, que no podrá hacerse el escrutinio ni la rectificación de esas elecciones, sin que estén presente las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso, lo que correctamente inter-



pretado, quiere decir, las tres cuartas partes de los miembros existentes que forman las Cámaras reunidas en quorum legal.

No es concebible tampoco otra opinión, pues debe tenerse presente que en la elección de Presidente y Vicepresidente, la Constitución siempre encamina sus disposiciones al designio de capacitar á los elegidos á poder gobernar, sea por su inteligencia con la voluntad del pueblo que los consagra, ó en su defecto, por la del congreso; que, por estar dividido en dos ramas dejaría de estar perfectamente representado, si una de las Cámaras pudiera sorprender y absorber, en acto tan trascendental, la personería de la otra; no obstante ser ambas indispensables al Ejecutivo para el curso posterior de los negocios del Estado.

Art. 85. La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación debe quedar concluida en una sola sesión del Congreso, publicándose enseguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa.

La obligación de consumir la elección del Presidente Vicepresidente en una sola sesión, es un escollo opuestos á las controversias prolongadas é indefinidas, y un freno á la cavilosidad corruptora de la política; que, con tiempo para uniformar opiniones, podría celebrar convenios inmorales ó intentar abatir la espontaneidad de la opinión parlamentaria, con respecto á los títulos y merecimientos de los candidatos.

Fuera de estas razones, habría el peligro de que si no se fijara al Congreso un término perentorio para hacer la elección, se dejaría librada la suerte de ella á retardos que podrían comprometer la regular sucesión de los períodos gubernativos que, la Constitución precave en diversas disposiciones, como un medio de dar estabilidad al Ejecutivo y economizar trastornos á la Nación.



El anuncio por medio de la prensa del resultado del acto electoral y la publicidad de las actas levantadas, hacen al pueblo testigo del uso que de su mandato han hecho sus delegatarios y llevan la tranquilidad á los ánimos impacientes, exitados por la incertidumbre y el interés partidario.

Art. 86. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

1.ª Es el Jefe Supremo de la Nación, y tiene á su cargo la administración general del país.

No obstante el título pomposo asignado al Presidente de jefe Supremo de la Nación, ese título no le eleva más alto que á los demás poderes ni le dispensa facultades extraordinarias, porque habiendo sido separadas por nuestra Constitución las actividades del poder, creando órganos con funciones concordantes á su carácter, cada uno de ellos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, son igualmente soberanos é independientes dentro de su círculo respectivo.

Destinado el Poder Ejecutivo á ser fuerza motriz del cuerpo social, él no podría representar un poder de acción ni traducir en hechos la voluntad legislativa de quien es agente, sin tener á su cargo la administración general del país; porque administrar, es hacer cumplir las leyes y resoluciones judiciales; atender á la seguridad del Estado y guardar el orden público; defender y conservar los intereses colectivos.

La unidad administrativa no necesita prestigiarse: es de orden elemental. Sin ella y sin una sumisión pronta y completa á sus órdenes legítimas, el Poder Ejecutivo jamás operaría de un modo conveniente; porque, hay ciertas ocasiones, en que necesita proceder rápida y sumariamente; y, si cualquier otro poder tuviera facultad de intervenir en sus actos, muy pronto se vería en situación de no poder marchar. Si un particular cualquiera tuviera el



derecho de contrariar las resoluciones del Poder Ejecutivo, y éste estuviera sometido en sus procedimientos, a la prolijidad de las fórmulas y lentitudes de los trámites judiciales, para hacerlas respetar; el curso de los negocios y servicios públicos más importantes, estaría detenido por esa negación de una acción desembarazada. He ahí porque los poderes de administración y de justicia, son tan independientes en sus atribuciones.

Sin embargo, como los actos que ejercitan los poderes públicos son de dos clases, pues unas veces proceden como autoridades y otras como personas jurídicas; puede el Presidente de la Nación caer bajo la jurisdicción de los tribunales federales, en aquellos casos en que representando al Estado como jefe de la Administración, ejercita los derechos y acciones que le pertenecen en su capacidad civil; (1) porque, siendo necesario á los Estados para ser *personas* en el derecho, tener capacidad y obligarse como se obliga y adquiere un particular ó persona natural, es evidente que cuando ellos ó una Municipalidad, celebran un contrato ó adquieren un bien, ponen en ejercicio su capacidad de persona jurídica; y esta capacidad les es indispensable, porque sólo de esa manera podrian establecer con individuos relaciones de derecho y llenar los fines mismos de su institución. Cuando los poderes públicos ó las municipalidades dictan reglas de conducta, formulan disposiciones, adoptan decisiones que deben ser obligatorias; no proceden como personas ni ejercitan esta capacidad; proceden entonces como autoridad y ejercitan el poder público, la soberanía; según las atribuciones y jurisdicción que la Constitución y las leyes les atribuyen. El ejercicio legal de la autoridad jamás induce relaciones de derecho privado. (2)

Obrando como funcionario local, el Presidente está igualmente en su carácter de persona jurídica, subordinado al imperio de la legislación común; y es susceptible de

(1) Fallos de la S. C. N. T. 95, pág. 100, T. 53, pág. 140.

(2) José M. Moreno—Obras Jurídicas, T. 1.º, pág. 389.



los mismos derechos y obligaciones que las personas de existencia visible, con la diferencia de que siendo su representación distinta, el conocimiento de sus actos no corresponde á la justicia federal sinó á la justicia ordinaria de la Capital. (1)

2.^a Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

Teniendo el Poder Ejecutivo que obrar bajo su propia responsabilidad, se le ha dejado libre el prescribir las órdenes y mandatos sueltos ó colectivos, que sean útiles para poner las leyes en ejercicio. A él, pues, es á quien incumbe reglar todos los detalles, tomar todas las precauciones y apartar todos los obstáculos que se opongan á la actividad y eficacia de las sanciones legislativas.

En esa inteligencia, el poder de los tribunales de justicia para examinar las instrucciones y reglamentos del Ejecutivo, está circunscrito á los casos en que los particulares soliciten una declaración de ilegalidad, por ser las unas ó los otros, atentatorios á los derechos civiles y políticos de los ciudadanos; ó, cuando ellos sean llamados por el gobierno á concurrir á su ejecución, condenando civil ó criminalmente, en cuyas eventualidades deben abstenerse de prestar su auxilio, si los actos del Ejecutivo sus agentes no son puramente administrativos.

Facultar á los tribunales de justicia á abrogar por disposiciones generales los reglamentos del Ejecutivo, ó permitirles juzgarlos bajo el aspecto de su oportunidad y conveniencia, sería desconocer las leyes fundamentales que fijan el carácter y límites de los diversos poderes; consentir en que ellos deshicieran lo que el Ejecutivo hubiera hecho; dar ocasión á conflictos peligrosos que no tardarían en llevar el gobierno á la anarquía y finalmente, entorpecer el curso de los negocios y servicios públicos más importantes.

(1) Fallos de la S. C. N., T. 95, pág. 375.



Pero si no cabe dudar de que el Presidente goza de la prerrogativa de reglar las leyes, también es evidente que no puede bajo ningún pretexto, al hacer un reglamento de administración pública, suspender ó dispensar su ejecución creando excepciones, porque el Presidente no puede ultrapasarse la ley ni cumplirla á medias tampoco. Su deber y el juramento prestado de su cargo, le imponen su cumplimiento total.

La actitud que los tribunales de justicia de orden federal deben observar, con relación á las resoluciones administrativas de los gobiernos de provincia, es también pasiva, porque ellos son incompetentes para juzgarlas, salvo que den mérito á una acción civil en la que las provincias sean parte, (1) ó que, se pongan en cuestión, acusándolas de ser inconciliables con la Constitución Nacional, los tratados ó leyes del Congreso.

3.^a Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.

No siendo posible crear un Poder Ejecutivo, sin destinarle un lugar de residencia en que pueda moverse con la libertad correspondiente á su respetabilidad y rango, se ha declarado entre nosotros al Presidente jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.

Si un Presidente tuviera que servirse de oficinas y establecimientos que no le pertenecieran, por depender de autoridades que no le estuvieran subordinadas y sujetas, ó se viera obligado á tolerar en la sede de su gobierno, una concurrencia gerárquica análoga ó igual á la de los Gobernadores de Estado, su poder estaría deprimido y no infundiría toda la energía, toda la actividad y todo el celo que los deberes de su cargo ó las circunstancias pueden exigir.

Esta investidura discernida al Presidente de jefe inmediato y local de la Capital de la Nación es de trascendencia suma, en cuanto según la *autoridad que ejerci-*

(1) Fallos de la S. C., T. 9, pág. 391.



te, sus actos producen en el orden político, administrativo y judicial, efectos que originan cambios de jurisdicción y competencia, diversidad de acciones y derechos y hasta distinta aplicación de leyes.

El Presidente sin embargo, no es como dice Montes de Oca, «jefe exclusivo», dado que el Congreso tiene facultad de legislar para el territorio de la Capital y cabe dentro de él la existencia de un régimen municipal; eso sí, sin facultades peculiares, como que la Municipalidad de Buenos Aires ejerce atribuciones delegadas; pero, que pueden ser extensas ó limitadas, según el criterio que predomine en los departamentos del Gobierno. (1) El establecimiento de ese régimen municipal, la misma Constitución lo supone, cuando incidentalmente invoca á su Presidente en el artículo 71, circunstancia que dá suficiente autoridad para afirmar que su existencia no solo es posible sino indispensable.

4.ª Participa de la formación de las leyes con arreglo á la Constitución, las sanciona y promulga.

Aparte de la conveniencia que hay de que el Poder Legislativo no sea privado de la experiencia y luces del Poder Ejecutivo, la cooperación de este poder en la promulgación de las leyes, está fundado en el íntimo enlace que existe entre la facultad de deliberar y preceptuar, y la de ejecutar lo deliberado y preceptuado.

No basta pensar, es preciso saber si se puede realizar el pensamiento, si hay fuerzas que lo sostengan; pues así como en el actuar del poder individual, no dicta el mandato la razón sin previa consulta de la voluntad, modificando las disposiciones según las circunstancias que afecten la voluntad encargada de ejecutarlas, así en el actuar del poder social, no puede el órgano legislador dictar la ley sin á veces cohibir la función legislativa, ú otras veces ceder á la coacción ejecutiva. Por estas intervenciones li-

(1) Montes de Oca.— Derecho Constitucional.



mitadas á su esfera propia, es como se armonizan los poderes y se evitan desaciertos. (1)

La adhesión del Poder Ejecutivo á las leyes dictadas por el Congreso, se hace manifiesta por medio del acto de la sanción, que por cierto, es insuficiente para que ellas sean obligatorias; porque para que las leyes tengan ese carácter es menester promulgarlas; es decir, hacer saber solemnemente su existencia al cuerpo social. Siendo las leyes por una ficción necesaria, reputadas conocidas de todos, esta ficción se une al cumplimiento de ciertas formalidades propias para llevar al conocimiento de los ciudadanos, las decisiones del legislador. Sería á la vez injusto y absurdo, proclamar de un lado que nadie puede alegar ignorancia de la ley, y de otra parte, no tomar ninguna medida para aproximar cuanto sea posible esta ficción á la verdad. Tal es el fin de la promulgación y publicación de las leyes. (2)

5.ª Nombra los magistrados de la Corte Suprema y de los demás Tribunales Federales inferiores, con acuerdo del Senado.

«Todas las Constituciones, y muy especialmente las federativas, han buscado un correctivo á la facultad peligrosa y corruptora depositada en manos de un solo hombre, de distribuir empleos honoríficos y lucrativos de un orden elevado. De aquí la necesidad de sujetar á un acuerdo previo el nombramiento de los Ministros Diplomáticos, los Obispos, los altos empleados de la milicia y jueces superiores, sometiendo al Senado la facultad de prestar ese acuerdo».

Asignar al Poder Ejecutivo el atributo de nombrar á discreción á todos los empleados y funcionarios, cualesquiera que fuera su categoría, sería acompañarle de una milicia burocrática tan perjudicial á los servicios públicos como á las libertades individuales y sociales, porque de

(1) Hostos Derecho Constitucional.

(2) Thonissen—Título III—De los Poderes—Comentarios á la Constitución Belga.



esa inmediata dependencia, no se puede esperar sino el servilismo y la inmoralidad.

Para que el Presidente no se encuentre dotado de ese exorbitante poder activo y coactivo, se hace mediar al Senado como cuerpo docente, para juzgar si en los empleos en que la Constitución especifica calidades, los magistrados ó funcionarios propuestos las reúnen para el desempeño del cargo; y si no las determina, para que por su decidan voto si ellos son en su concepto hábiles para ocuparlos.

Esta regla define el criterio con que el Senado ha de proceder para prestar ó negar su consentimiento; pues, si el pudiera atacar las designaciones hechas por el Presidente cuando hay requisitos constitucionales determinados, estos carecerían de objeto, si es que no se estableciera una presunción favorable de acierto para la elección proveniente del Ejecutivo.

Si las calidades no son especificadas por la Constitución ó leyes, el poder del Congreso es más extenso, porque le es permitido entonces juzgar de la competencia y moralidad de las personas designadas, á causa de que el Senado en los nombramientos de significación, «es un dique puesto á la acción del Poder Ejecutivo, siempre propenso á excederse por propia naturaleza».

Atribuir ligeramente al Senado la facultad de negar á su arbitrio sus acuerdos, sería tan de temer, como dejar al Ejecutivo en las designaciones, libre de trabas; porque absorbida de esa manera la provisión de empleos, veríamos jugar en aquel cuerpo las inclinaciones de partido y tener más en cuenta el afecto para la elección de las personas, que la idoneidad, porque nada hay más á propósito para extraviar el cumplimiento del deber que el sentimiento y la responsabilidad difundida.

El Senado, en consecuencia, cuando juzgando de la moralidad é idoneidad del propuesto le rechaza, debe hacerle conocer la naturaleza del cargo que se le imputa, para que tenga oportunidad de defenderse; aunque por supuesto, reservando el nombre de la persona que lo formula. (1)



6.^a Puede indultar ó conmutar las penas por delitos sujetos á la jurisdicción federal, previo informe del Tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.

Las imperfecciones inevitables de las leyes penales y de los juicios humanos, han obligado, por más que no esté en armonía con el principio de la independencia de los poderes públicos, á facultar al Poder Ejecutivo á abrir las puertas de las Cárceles para poner en libertad á los procesados por delitos comunes, ó aminorar su castigo, sustituyendo una pena por otra.

Alejadas las leyes, por su generalidad, de los casos particulares sobre los que la justicia ha de pronunciarse; ellas no pueden prever todas las circunstancias y detalles que establecen una diferencia entre los hechos, y, hacen su aplicación más ó menos justa ó injusta; especialmente, cuando por no haber sido experimentadas son desconocidos sus efectos.

Bien es cierto que, siendo malas, habría que derogarlas; pero esto no cambia la situación de los que hubieran sido juzgados y condenados durante su vigencia. Preciso es entonces, no por favor ó misericordia, que haya una autoridad encargada de rectificar en la aplicación singular, los extravíos de las generalizaciones y los errores de los jueces, forzados á veces á fallar por simple presunción legal.

Este poder ilimitado y absoluto, por cuanto puede ser ejercido en cualquier tiempo y no está sujeto á control legislativo, se halla sin embargo apremiado por una fiscalización de índole moral, como es, la que resulta de tener que solicitar informe al tribunal correspondiente, antes de ejercerlo.

Para que el Presidente de la República obrando con prudencia y sin violar los preceptos igualitarios de la justicia, indulte ó conmute las penas de los delitos que caen bajo la jurisdicción federal, es necesario, pues, que haya habido un delito calificado en el que se designe el delincuente y la pena que debe aplicarsele.



Cuando el procedimiento judicial de ese modo hubiese sido agotado, corresponde al juez si viera que la pena imuesta en cumplimiento de la ley no está en proporción con el delito cometido, invitar al Ejecutivo á ejercer el derecho de conmutación ó indulto que la Constitución Nacional le acuerda, tanto en el territorio de la Capital como en los territorios nacionales (1).

Estando el Código Penal comprendido entre los Códigos generales, y no alterando estos las jurisdicciones de localidad, desde que su aplicación incumbe á los Tribunales federales ó provinciales según que las personas ó cosas estén dentro de su círculo de acción; los Gobernadores de Provincia en los delitos no pertenecientes al fuero federal, también tienen conforme con sus respectivas Constituciones, facultad de indultar ó conmutar en delitos comunes las penas acordadas por los Tribunales provinciales; porque, siendo «la igualdad en las garantías, derechos, beneficios y privilegios, esencia del principio republicano que cimenta nuestra Constitución, los ciudadanos de cada Provincia deben gozar de los derechos, privilegios é inmunidades inherentes al título de ciudadano de que se goza en las demás.» (2)

Por extensa que sea la facultad del indulto, ella apesar de todo, no exime al condenado en juicio criminal de la obligación de reparar los daños irrogados á los ofendidos, (3) ni del pago de las costas procesales declaradas á su cargo (4).

En los casos de acusación por la Cámara de Diputados, el indulto concedido por el Ejecutivo sería improcedente, porque adolecería de un vicio de insanable nulidad, que es el de que, por prescripción terminante se le ha rehusado ese poder.

Dicha prohibición tiene su arraigo en que, de no existir, se desarticularía al Poder Legislativo como poder

(1) Fallos de la S. C. de J. N.—T. 3 pág. 87.

(2) Art. 8 de la Constitución.

(3) Congreso Nacional, Año 1818, Sesión del 12 de Diciembre.

(4) Fallos de la S. C. N.—T. 71, pág. 40.



de vigilancia del Ejecutivo y Judicial, y en que no condenando el Senado como tribunal de justicia ordinaria, sus sentencias no pueden nunca producir perjuicios irreparables.

Si el poder Ejecutivo tuviera el derecho de absolver á los funcionarios susceptibles de ser acusados políticamente, el Poder Legislativo correría el peligro de ser burlado en sus decisiones y la moralidad de toda la administración dependería unicamente del beneplácito del Presidente de la República.

7.ª Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme á las leyes de la Nación.

El sentimiento de la solidaridad humana estimulando y amparando á los que se dedican á las tareas de la administración pública, crea instituciones que resguardan el retiro de los que por enfermedad ó ancianidad se inutilizan para el trabajo, ó permanecen en servicio activo durante cierto tiempo y en condiciones determinadas.

Nuestra ley de jubilaciones, como es corriente en casi todas las de ese género, se basa sobre el aporte de los empleados, es decir, sobre el ahorro de sueldos impuesto por la ley y sobre un cálculo de duración de vida y servicios, porque el cansancio, la vejez y la imposibilitación, no son sinó circunstancias tenidas en vista que determinan el momento en que los empleados ó su familia, pueden entrar á usufructuar de la jubilación; que nunca, debe ser causa de lucro ó privilegio para el asegurado.

Nosotros hemos optado por el descuento sobre el sueldo como la única fórmula que satisface las exigencias del tesoro; pero, sin reconocer en absoluto al empleado la propiedad de las cantidades depositadas, cuando por cualquier motivo se ha separado del servicio ó muere sin haber alcanzado el tiempo mínimo prescripto para tener derecho á gozar de la jubilación. Todas las objeciones hechas á este sistema, desaparecian como di-



ce Romero, si ese justo principio fuera aceptado sin restricciones, aunque gravara al tesoro nacional en cierto modo; porque esta cooperación mútua es la que constituye los vínculos sociales, dá fortaleza á la ley y crea los poderes públicos. Si solo es en beneficio de los empleados que se establecen estas recompensas, es natural que concurren sin grandes sacrificios á la formación del capital que ha de atender á sus necesidades, cuando no prestan servicio alguno. No sucede lo mismo con los que no pueden esperar jubilación por haberse separado del servicio ó mueren sin derecho á ella. En estos casos la misma justicia aconseja, que ellos no deben soportar la carga cuando tampoco disfrutaban del beneficio, ni hay probabilidad alguna de que éste, sea usufructuado por la familia. Nuestra ley de jubilación solo permite reclamar *las sumas descontadas de los sueldos*, á los empleados despedidos por razones de economía ó por no requerirse sus servicios; á los que cesen por cambio de designación en el orden administrativo, sean suprimidos por los presupuestos anuales ó leyes especiales. En ese sentido nuestra ley es atacable.

La institución de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, para los funcionarios, empleados y agentes civiles designados en la misma ley, ha venido entre nosotros, á descargar al Poder Ejecutivo de la función que directamente le atribuía la Constitución, encomendándola á una Junta compuesta de un presidente administrador designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, por el término de cuatro años; y, de dos vocales que lo son el Presidente de la Contaduría y el Presidente del Crédito Público.

Esta junta, es quien vela por el cumplimiento de la ley en cuanto al otorgamiento de jubilaciones y pensiones, percibe los fondos y paga; pero, como el Poder Ejecutivo tiene sobre esta materia facultad expresa, la Junta no puede ser considerada sinó como un órgano de la Administración.

El Retiro es la jubilación de los militares, ó definién-



dolo de otro modo, la continuación de los salarios asignados á un puesto de la índole indicada, después de haber cesado de prestar servicios. Este derecho análogo al que se otorga á los empleados civiles, tiene su fuente de reconocimiento, en que los que consagran su existencia al oficio de las armas, derramando su sangre y exponiendo su vida por la defensa común, son acreedores á la protección social cuando por razones de edad ó inutilidad, no pueden seguir revistando en los cuadros del servicio activo del Ejército ó Armada.

Las licencias, son los permisos que se conceden á los funcionarios y empleados civiles ó militares, desobligándoles por algún tiempo del cumplimiento de los deberes de su cargo, sea con goce ó sin goce de sueldo. Los Montepíos, equivalen á cajas de ahorros establecidas bajo la autoridad y vigilancia de la Nación.

S.^a Ejerce los derechos del Patronato Nacional en la presentación de Obispos para las Iglesias Catedrales á propuestas en terna del Senado.

El derecho de presentación que es rama del derecho de patronato y que, antes de nuestra emancipación los Reyes de España lo ejercían sobre los Obispos y beneficios mayores de las Iglesias Catedrales de América, porque el de los Curatos lo habían delegado por ley á los Virreyes y Presidentes de las Audiencias, ha sido adscripto á los poderes del Presidente pero sin poder usarle más que en la presentación de las primeras dignidades de la Iglesia y á propuesta en terna del Senado.

No habiéndose consignado esplicitamente la indivisibilidad del patrónato, ni negado que en aquello en que no tuviese afinidad con lo referente á la autoridad suprema de la Nación fuera de la privativa jurisdicción de los Gobiernos de Provincia, se ha consentido en que aquel derecho se divida; y, en que los Gobernadores de Estado como Vice-patronos, se pongan de acuerdo con las autoridades de la Iglesia para el nombramiento de párrocos y otorgamientos de los demás beneficios menores.



La participación de los Gobiernos de Provincia en el ejercicio de este derecho, aunque choque á las teorías centralistas del Gobierno de la Iglesia, no presenta mayores dificultades, estando como está el Congreso facultado para vijilar y reglamentar su ejercicio, y siendo como aquellos tienen que serlo, mejores conocedores de la localidad, de la idoneidad de los eclesiásticos y de las necesidades de sus Iglesias.

La forma en que entre nosotros el Senado concurre á la elección de los Obispos es complicada y embarazosa, pues como dice Vedia, tiene que constituir la terna por votación nominal, para que de entre ella el Presidente elija al que ha de presentar á la Sede Apostólica. Tal procedimiento hace difícil conseguir una pronta uniformidad de opiniones, inconveniente serio que podría evitarse, prestando su consentimiento á una designación anterior hecha por el Presidente, en la forma de los nombramientos generales que requieren su acuerdo. (1)

9.ª Concede el pase ó retiene el derecho 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.

Debiendo existir el Gobierno del Estado y el Gobierno de la Iglesia en el mismo territorio, pero sin confundirse jamás, para que no hubiera lugar á pretensiones teocráticas ó á excesos posibles de parte del poder espiritual, que comprometieran las leyes y prerrogativas de la Nación ó la conservación del orden público, se ha dado al Poder Ejecutivo el derecho de investigar y vijilar las resoluciones legislativas de los concilios ó Juntas de Obispos, y las decisiones del Sumo Pontífice de Roma; y, la de rechazar las que por su redacción ú objeto revisan la forma de Bulas, Breves ó Rescriptos.

Esos documentos, de consiguiente, no hacen fé ni

(1) Vedia, pág. 443.



pueden ponerse en ejercicio sin el asentimiento del Presidente y acuerdo de la Suprema Corte, que interviene para que no se pueda hacer abandono de derechos no renunciados por la Nación, ó se deje atacar sus leyes ó instituciones, por inclinaciones personales de creencia.

Cuando las providencias ó resoluciones de las autoridades eclesiásticas enunciadas, contienen disposiciones generales ó permanentes, por idénticos motivos y como mayor garantía, se hace intervenir al Congreso.

Siendo innegable la preeminencia consignada en la Constitución Nacional, en favor del culto católico, apostólico romano, no puede sin embargo sostenerse con su texto, que la Iglesia Católica constituye un poder político en nuestra organización, ni que tenga potestad para dictar leyes; (1) desde que, todas sus relaciones están bajo el imperio y jurisdicción de los poderes nacionales (2).

La misma regla de observación y control rige para con los Delegados Apostólicos, pues si el carácter de tal, conferido por la Santa Sede, no ofrece por sí solo reparo alguno; y los nombrados pueden ejercer en la República las facultades que le han sido delegadas; como sus actos deben considerarse como emanados del Sumo Pontífice, todas las cédulas ó decretos que expidieren con la sola excepción de los que se refieran á indulgencias ó dispensas matrimoniales deben ser presentadas al gobierno para obtener su pase. (3)

10. Nombra y remueve á los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios con acuerdo del Senado; y por sí sólo 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.

(1) Fallos de la S. C. N., T. 10, pág. 380.

(2) Fallos de la S. C. N., T. 53 pág. 188.

(3) Fallos de la S. C. N., T. 1. pág. 180.



Un sentimiento de repugnancia en confiar á una sola persona el manejo de las relaciones exteriores; el deseo de dar á los Estados en su capacidad de tales una acción indirecta sobre ellas y el de asegurar la aptitud y dignidad de los elejidos, es lo que ha inducido á hacer concurrir al Senado en el nombramiento y remoción de los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios.

Aunque nuestra Constitución no habla de la revocación ó destitución de dichos Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, está sobreentendido que esa facultad pertenece al Ejecutivo desde que á él le «corresponde la dirección política interna y externa de su gobierno, especialmente la externa, cuya orientación y gestión realiza de un modo exclusivo, ocurriendo al Congreso solo para comunicar los resultados que requieren su sanción.» (1)

Si ese derecho de revocación ó destitución no le fuera acordado al Presidente, no podría ser responsable de una política de la que no sería autor único, teniendo que realizarla por medio de factores preparados para otra ó para ninguna.

Y por sí solo nombra y remueve á los ministros del despacho. Obligado el Presidente á solicitar una venia senatorial ó del Congreso para nombrar ó remover á los Ministros Secretarios de su despacho, el régimen del gobierno ejecutivo dejaría de ser unipersonal y se transformaría en parlamentario ó cuasi parlamentario, porque los ministros se convertirían en instrumento de su voluntad y la independencia de la función ejecutiva perecería en ese mecanismo ante la prevalente potestad de la función legislativa.

Esta forma de elección de los Ministros del despacho ha sido entre nosotros intensamente criticada porque no dá esos funcionarios estabilidad, personalidad propia ni derecho para orientar la política del país.

Esa predica contra el sistema argentino no tiene más

(1) Cárcano R. J. Cámara de Diputados. Año 1910. Sesión de Septiembre.



que un punto sólido en que apoyarse y es el de que, haciendo á los Ministros solamente secretarios del ejecutivo, este puede llevar á cooperar en su administración á hombres ineptos; pues el viejo argumento de que el gobierno personal con sus apariencias de poder, es en realidad el más fragil de todos, porque asumiendo su jefe toda la responsabilidad, atrae sobre si todas las criticas, todas las censuras, todos los descontentos y todas las agresiones, hasta que llega un momento en que el rey, presidente ó gobernador tiene que optar por renunciar al poder ó conservarlo por la fuerza; es, á más de exagerado, inaplicable entre nosotros donde los Ministros *son responsables* y perfilan sus calidades morales por su debilidad ó entereza de caracter. Un Ministro en la Argentina no puede descargar sus culpas sobre el Ejecutivo, porque en sus actos la Constitución los solidariza, aun cuando no les independiza como autoridad. Si deja de servir cumplidamente los intereses del Estado, no es porque *no tenga medios de oponerse* al ejecutivo, desde que, este necesita de la firma de sus ministros para *validar sus resoluciones*. Cuando en esas condiciones los ministros faltan solo se puede decir entonces, que tenian *más amor al puesto que verguenza*.

Como sistema ministerial, intermedio entre el del gobierno personal y parlamentario, el argentino es á nuestro modo de ver completo; porque no convierte al Ejecutivo en momia ni lo liberta de tal manera que le haga autocrático, pudiendo sin embargo, por el; seguir el movimiento de la opinión y variar los componentes de su ministerio, para cifrar su gloria no el imperio del mando sino en el respeto de las fuerzas libres de la sociedad.

Los Oficiales de sus Secretarías, los Agentes Consulares y demás empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté reglado de otra manera por esta Constitución. Este enorme poder electivo del Presidente en cuanto á los empleados subalternos de la Administración, Hamilton lo ha prestigiado demostrando que «La responsabilidad sola y completa de un hombre producirá



naturalmente un sentimiento más vivo del deber y mayor miramiento respecto á la reputación.» Por este motivo—dice—sentirá que tiene mayores obligaciones y que está más interesado en investigar con cuidado las condiciones requeridas para los puestos que deban proveerse, y preferirá con imparcialidad á las personas que tengan los mejores títulos á ellos. Tendrá menos adhesiones personales que recompensar que una Asamblea, cuyos miembros puede suponerse tienen un número igual, y estará tanto menos sujeto á extraviarse por los sentimientos de la amistad y de las afecciones.»

Este sistema de nombramientos y remoción de los empleados administrativos, que no entran en la categoría de los de confianza personal ni demandan una elección fundada en conocimiento preciso de los méritos, aptitudes y responsabilidad moral de los elejidos, á pesar de haber sido tan recomendado, ha producido universalmente un efecto malsano por la excesiva dependencia que establece entre el favorecido y quien lo nombra, lo que dá origen á inmoralidades y sobornos que han hecho reclamar una ley de empleados públicos, que quitando al jefe de la función ejecutiva la peligrosa facultad de que usa y abusa, hiciera posible á todos los ciudadanos el acceso á esos puestos por convocatoria y oposición, para que los más meritorios sean los que los ocupen (1)

Tal cosa no sería realizable entre nosotros, debido á lo terminante que es nuestra prescripción constitucional, al entregar al poder Ejecutivo esa clase de nombramientos.

El Congreso sin embargo, le ha arrebatado una parte de ese vasto poder, porque por medio de leyes reglamentarias, independientemente de los nombramientos que la Constitución sujeta al requisito del Senado, ha determinado la solicitud de esa anuencia para el nombramiento de los jueces de la Capital y territorios nacionales, del intendente municipal, de los miembros de la caja de con-

(1) Hostos. Lecciones de Derecho Constitucional.



versión y de los directorios de los bancos oficiales. Lo mismo que el Dr. García Merou, pensamos que en cuanto á los jueces, el Congreso ha podido fijar el requisito del acuerdo para su designación, pues forman una rama especial de justicia dependiente la autoridad nacional, pero en todos los demás casos, ha excedido evidentemente sus poderes, violando la disposición constitucional contenida en el inciso que estudiamos.

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 á su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.

Los cuerpos legislativos, dice Thonissen, no deben nunca reunirse por sí mismo; porque no se reputa que un cuerpo tenga voluntad sino cuando él está reunido, y si esa reunión no fuera unánime, no se podría establecer que parte sería verdaderamente el poder legislativo; la que estuviera en asamblea ó la que no lo estuviera. Esta bella paradoja, que adquiere relieves de seriedad por la forma de su exposición, llega á consagrar como inevitable, dudas sobre hechos que si pueden producirse, son fácilmente modificables por el poder compulsivo de que gozan las minorías sobre las mayorías, y las mayorías sobre las minorías, á los efectos de la formación del quorum legal de que las Cámaras han menester para poder funcionar. Arechaga, con habil precisión, se ha encargado de demostrar la falsedad del argumento rebatiéndolo con estos términos: «Eso de que una corporación no tenga voluntad sinó cuando está constituida, aún en el supuesto de que sea cierto, no impide que la sociedad, cuya voluntad es permanente, disponga en la ley fundamental que las asambleas legislativas se reúnan todos los años en determinado día, sin necesidad de *que otra rama del poder público las convoque*, ya espontáneamente, ya



en virtud *de citación* de sus respectivos presidentes ó secretarios... Esa práctica, esencialmente monárquica, que algunas constituciones republicanas han adoptado sin razón alguna, es necesario que se suprima, sobre todo en nuestro país, donde el poder Ejecutivo ha adquirido tanta preponderancia, á fin de contribuir así á que las asambleas legislativas recobren toda su autoridad, toda su dignidad, todo su prestigio... Es una formalidad inútil de mero aparato, pero perniciosa porque tiende á presentar las Cámaras ante el país bajo cierta dependencia del Poder Ejecutivo.

Con motivo de la apertura anual de las sesiones del Congreso, la Constitución obliga al Presidente á bosquejar á grandes rasgos la situación y necesidades del país, por medio de un Mensaje que necesariamente debe concordar con las Memorias de sus Ministros, para que no resulte contradicción entre sus respectivas afirmaciones. El Mensaje así correlacionado, es una síntesis expositiva de las opiniones é intenciones del Presidente y su Ministerio, sobre los principales asuntos públicos de actualidad.

El Congreso á pesar de ese informe y de las recomendaciones que por él se hagan de adoptar determinadas medidas, no está obligado á sancionarlas, porque el Presidente no tiene más misión que la de exponer su conocimiento oficial. Cumplido este deber, la responsabilidad pertenece desde entonces al poder encargado de hacer las leyes, pues su objeto único, es que con esa noticia que los representantes del pueblo adquieren por órgano autorizado, ellos estén habilitados para desempeñarse con más acopio de datos que el que pudieran adquirir por si mismos, (1) respecto al estado positivo de la Nación y exigencia de sus servicios.

12. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso ó lo convoca á sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden ó de progreso lo requiera.

(1) Montes de Oca, Derecho Constitucional pág. 562.



Habiéndose descargado todo el peso de la Administración Nacional sobre el Presidente de la República, y no pudiendo las Cámaras reunirse de pleno derecho durante su receso, se ha facultado al Ejecutivo para prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso y convocarlo á sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden ó de progreso lo requiera, por que por la naturaleza de sus funciones su acción está hermanada con la de aquel poder.

Absurdo sería pensar, el que las Cámaras por el solo hecho de haber fenecido el término de su labor ordinaria, pudieran excusar la concurrencia de su autoridad en épocas de agitación ó revuelta, ó retardar por indolencia, el dictar leyes ó reglamentos urgentemente reclamados por la opinión y los intereses evidentes del país.

La Constitución, sin embargo, se muestra restrictiva reduciendo y haciendo comunes los motivos que el Presidente puede invocar, para prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso ó convocar á sesiones extraordinarias, porque sin duda alguna, votados los impuestos y presupuestos, la administración del país en general nada tiene que temer, á excepción de casos especialísimos que, si no se precisaran, podrían hacer desaparecer la utilidad y ventajas que reporta la periodicidad instituida para las tareas legislativas.

No obstante ser ese el espíritu de esta disposición, ha habido en el Congreso Argentino, quienes han entendido que la prórroga de las sesiones extraordinarias no limita la labor de las cámaras, á los asuntos mencionados en los respectivos decretos dados por el poder Ejecutivo, sino que, devuélve al Congreso, todos los derechos de iniciativa parlamentaria.

«Es un axioma de derecho, decia el diputado Barroetaveña en 1894, que la prórroga de los términos dá á aquel á quien favorece, ya sea una persona ó un poder, la amplitud de facultades de que gozaba antes. La prórroga no es sino dilatar en el tiempo ese conjunto de facultades ó derechos... Los comentadores, estan unifor-



mes en esta conclusión: siempre que la ley fundamental no restrinja la capacidad legislativa de los congresos ó legislaturas, durante las sesiones de prórroga ó extraordinarias, esos congresos ó legislaturas tienen amplitud de poder legislativo.»

«Y como nuestra Constitución, en ninguno de sus textos ni ninguna ley reglamentaria de esta facultad de prorrogar las sesiones, han limitado la capacidad del Congreso para que solo se ocupe de los asuntos incluidos en la prórroga ó convocatoria á sesiones extraordinarias, concluyo, lógicamente, que, según el texto, el concepto, el espíritu y la escuela constitucional adoptada por nuestra carta fundamental, el Congreso, en las sesiones de prórroga y aun en las extraordinarias, tiene amplitud de poder legislativo para ocuparse de todos los asuntos iniciados durante el periodo ordinario ó que pudieran *iniciarse*.»

Se ha defendido aun, una tesis todavía más avanzada, y es la de que el Congreso puede *prorrogar por sí mismo* sus sesiones, cuando el país así lo requiera y el Ejecutivo abusivamente no lo consienta; ó, cuando por no haber llenado aquel sus funciones, pudiera ser esa causa, motivo de abrogación de facultades; como sucedería en el caso de que, durante el periodo ordinario, no se hubiera sancionado la ley de presupuesto general de la administración y el Ejecutivo no prorrogase el periodo, ó no convocase á sesiones extraordinarias. Esta teoría por mucho que haya sido perfectamente presentada, fundándola en que la mente de nuestros constituyentes no pudo ser nunca la de poner obstáculos al Congreso, para el cumplimiento de su misión, es como la anterior falsa. Por nuestras prácticas, no solo se ha reconocido que el Congreso solo puede ocuparse de los asuntos mencionados en la convocatoria á sesiones de prórroga ó extraordinarias, sino que se ha aceptado como un derecho del Ejecutivo, el *poder retirar* de la consideración de las cámaras *los asuntos que le ha sometido* y declararlas disueltas.



Experimentalmente, es verdad que se ha constatado que durante la época del receso del Congreso, es cuando se manifiesta con mayor fuerza la tendencia del Poder Ejecutivo á ensanchar sus facultades, y que, en ciertos momentos, puede haber necesidad de que el Congreso intervenga de *motu proprio* en la solución de un caso político particular; ó que sea oído en la adopción de alguna medida de gobierno de trascendencia, como órgano compuesto de los exponentes más autorizados de la opinión pública; pero, si bien todo esto está fuera de discusión, es forzar demasiado los resortes de la dialéctica, para negar la positiva dependencia en que, por la Constitución Argentina, se halla el poder legislativo con relación al Ejecutivo en la época de receso. Por eso, es que con frecuencia los comentadores de nuestra Constitución han repetido, que con el sistema funcional del Congreso argentino, su propio movimiento y su propia dependencia es una quimera durante siete meses del año; más todavía, aunque con no poca exageración, que el Congreso argentino no existe si no se le ocurre al Poder Ejecutivo «evocarlo á la vida política» como dice Calvo. (1)

13. Hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo á la ley ó presupuestos de gastos nacionales.

La recaudación y administración de los fondos públicos ha sido atribuida al Poder Ejecutivo, porque el manejo de las rentas es el principal elemento de gobierno; y, se ha creído que bastaría que se entregara ese poder á una autoridad un poco independiente para que aquel se sintiera reducido y debilitado.

No todos los autores estan contestes bajo el punto de vista práctico, en la utilidad de esta concesión, pues consideran que ella aumenta enormemente el poder de los funcionarios ejecutivos y dá pie á repugnantes abusos de la renta pública. Esto ha hecho pensar en la ne-

(1) Véase Poder Legislativo por Juan A. González Calderón, pág. 355.



cesidad de la supresión de los Ministerios de Hacienda y en el establecimiento de un órgano y funcionario especial, que tenga por exclusivo objeto la puntual ejecución de la ley del presupuesto y la dirección de las operaciones financieras del Estado. La atribución de emplear las rentas del Estado, se ha dicho, doctrinariamente es un inconveniente para el Cuerpo ejecutivo: si cumple la ley de presupuesto porque compromete su tiempo, su responsabilidad y su independencia; si viola la ley porque deshonra la función que desempeña. (1)

Estas conclusiones, son ciertamente inaceptables, puesto que, si toda Constitución de un pueblo libre debe preservar á los ciudadanos de impuestos arbitrarios y asegurar el empleo fiel de los que son legalmente percibidos, (2) esto se puede obtener por un sistema de publicidad y control que sea freno saludable, pero, sin acudir á la creación de organismos bastardos que, por poseer una de las llaves más poderosas de la Administración, serian demasiado ejecutivos y peligrosos, cuando no negligentes por no estar interesados en la recaudación de sumas que no emplean directamente para necesidades propias.

La inversión de las rentas con estricta sujeción á la ley de presupuesto, es para el Presidente una obligación de deber estricto, porque es ese uno de los principios esenciales de toda buena administración, y, debe por lo tanto considerarse su no cumplimiento, como una de las más graves faltas de responsabilidad del Gobierno y sus Ministros, porque relajada la doctrina por una parte no hay razón para no relajarla por el todo. (3)

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 relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus Ministros y admite sus Cónsules.

(1) Hostos.—Lecciones de Derecho constitucional pág. 428, 50, 51.

(2) Conde de Thunse.

(3) Joaquín V. González.—Proyecto de Constitución para la Provincia de La Rioja.



El Poder Ejecutivo aunque contrabalanceado por el Congreso, tiene una acción directiva en la política exterior, por requerir su cultivo un conocimiento profundo de los intereses del país en todos sus ramos, discreción y sigilo en sus relaciones y comunicaciones, y una voluntad única que por intermedio de los embajadores, penetre sin despertar recelos, las dificultades que pueden ofrecerse, las pretensiones que pueden suscitarse y los peligros que pueden correrse en la celebración de los tratados, concordatos y demás negociaciones. La sagacidad diplomática sucumbiría, si las instrucciones y los procedimientos de sus negociaciones fueran precedidas de debates que pudieran echarlas por tierra antes de ponerla en planta, ó neutralizar el provecho que de ellas pudiera sacarse. Estos son los motivos porque los tratados deben ser obra preliminar y exclusiva del Poder Ejecutivo.

No de menor importancia, es la delegación que se hace al Presidente de la recepción de los Ministros extranjeros, pues representando ellos á los soberanos de las Naciones que los acreditan, graves consecuencias puede ocasionar la falta de cumplimiento de los deberes de cortesía reglados por los usos de los diversos países; ó porque la recepción de dichos ministros puede importar el reconocimiento de una autoridad ó un régimen político no personificado en el gobierno de un Estado; ó en fin porque la recepción implique aceptar al país del cual vienen, como entidad naciente á la comunidad de las Naciones.

«El Presidente teniendo el poder de recibir á los Embajadores y los Ministros extranjeros, se reputa que tiene implícitamente el poder de no recibirlos y aun de darles sus pasaportes, cuando estos funcionarios se exponen á una justa censura y los acontecimientos políticos no permiten ya reconocer sus privilegios. Sin embargo, mientras estén autorizados á permanecer en el país, como funcionarios públicos gozan de las inmunidades y dere-



chos que las leyes internacionales consagran, con relación á su dignidad, independencia é inviolabilidad.» (1)

15. Es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la Nación.

El Presidente por sus funciones, es naturalmente el designado á presidir y mandar las fuerzas militares, porque ellas son el instrumento de que debe valerse para hacer cumplir las leyes, mantener el orden, resistir toda invasión extranjera y defender el honor de la República.

A esos efectos y conservándose dentro de los límites de su jurisdicción, no debe haber persona ni poder alguno que pueda cuestionar su autoridad, porque de todos los cuidados ó atenciones del gobierno, ninguno exige mayor condición de unidad que el de la dirección de la fuerza del Estado, más hoy en que el espíritu de la guerra moderna pide celeridad en las órdenes, movimientos y aún hasta en el poder destructor de las armas.

El Presidente, incontestablemente, puede mandar en persona las fuerzas militares é imprimirles el sello de su criterio y propia voluntad, como puede hacerlo por intermedio de otros jefes superiores del Ejército y Armada, (2) debiendo entenderse aun en esos casos, que la orden que dé á cualquier oficial con mando es siempre imperativa. (3).

En caso de guerra, como él sólo tiene la autoridad y responsabilidad exclusiva, se supone en teoría, que es él quien traza el plan de todas las campañas, establece todos los bloqueos y los sitios, dirige las marchas y manda las batallas. (4) Por su carácter de comandante en jefe ejerce en esas circunstancias todos los poderes de la guerra: puede proclamar la Ley Marcial; establecer gobiernos militares en los puntos ocupados por las fuerzas

(1) Story Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos, T. 2, pág. 566.

(2) Véase como antecedente la discusión promovida al respecto en sesión del 24 de Diciembre de 1925. Congreso Nacional.

(3) Gobierno y Administración de los Estados Unidos, por B. Harrison, pág. 155.

(4) Pomeroy.



beligerantes hasta que las leyes comunes recobren su imperio; (1) y por implicancia, establecer tribunales militares, cuyas órdenes y resoluciones deben ser válidas y *finales* para todos los departamentos de gobierno. (2) Si un ciudadano ó un extranjero civil se ocupara de actos que intervengan directamente en la manera de hacer la guerra, afectando los movimientos y operaciones militares y dificultando por lo tanto su buen éxito, el Presidente como Comandante en Jefe también puede tratarlo como enemigo y arrestarlo y castigarlo militarmente, aunque los tribunales civiles estén *abiertos*, aunque el delito pudiera ser de *traición*, y aunque no esté reconocido como *delito* por el Código civil. (3)

16. Provee los empleos militares de la Nación; con acuerdo del Senado, en la concesión de empleos ó grados de oficiales superiores del Ejército y Armada, y por sí solo en el campo de batalla.

El poder de conferir grados y empleos militares forma parte del poder de organizar, reglamentar y dirigir las fuerzas militares, pero como los grados superiores exigen conocimientos que no son poseídos por la generalidad de los que revistan en el Ejército y Armada, se ha acordado que estos nombramientos se hagan por el Poder Ejecutivo con el asentimiento del Senado, para conciliar las consideraciones debidas á los defensores de la patria con las exigencias del servicio militar y los intereses generales del país, puesto que en los casos de guerra se juega en las batallas la vida de los ciudadanos, el bienestar, la integridad y el honor de la Nación.

Se ha hecho, sin embargo una excepción, y es la de que esos grados puedan ser conferidos por el Presidente por sí solo en el campo de batalla.

Esa facultad es de suma importancia y de inapreciables ventajas, porque la recompensa inmediata de las ac-

(1) Jurisprudencia de la S. Corte de los Estados Unidos.

(2) Jurisprudencia de la S. Corte de los Estados Unidos.

(3) Pomeroy.



ciones distinguidas realizadas por soldados, jefes u oficiales de un ejército en campaña, estimulan el espíritu guerrero al ser ellas proclamadas sobre el tambor y con las mismas dianas de la victoria.

Como no siempre ha de suceder que el Presidente ocupe un sitio en el campo de las operaciones militares, nuestras leyes complementando la Constitución autorizan á que también esos ascensos puedan hacerse por el Comandante en jefe del Ejército, si aquel no se hallase presente en el teatro de la guerra, á los militares que se distinguiesen por un acto de heroísmo, debiendo solicitar en el más breve tiempo la confirmación del Ejecutivo, dándole á conocer el hecho que lo motiva.

La creación del empleo militar, como la de todos los empleos, es una función legislativa; pero la provisión de ellos pertenece al Presidente por ser una función administrativa, que éste desempeña según las reglas establecidas por el Congreso, para no autorizar un desarrollo intempestivo del presupuesto militar y evitar promociones á destajo que le rodeen de una cohorte de mercenarios de espada, autorizando el militarismo con peligro de las instituciones y libertades.

17. Dispone de las fuerzas militares marítimas y terrestres y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

No tendría objeto haber acentuado el gobierno ejecutivo, adjudicando al Presidente el título de Comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra, si el uso de ellas, no hubiera sido puesto directamente á su disposición para tomar medidas que dejarían de ser oportunas, enérgicas é inmediatas, si hubieran de correr por ciertos trámites que por ser dilatorios, serían perjudiciales tanto en tiempo de paz como de guerra.

El manejo unipersonal de las fuerzas militares, sería sin embargo un instrumento de desgracia, si por afortunadas combinaciones no se hubiera logrado asegurar el



orden y la defensa del Estado, sin hacer peligrar por esa concentración de mando la libertad de los ciudadanos.

Contenido por los principios que rigen la organización del país y fines de nuestra Constitución, el Presidente no podría pues so pretexto de organizar las fuerzas militares, expedir entre nosotros instrucciones ó reglamentos con ánimo de despotizar, porque estaría expuesto á ser sometido á juicio político y ser separado de su puesto.

La facultad de distribuir las fuerzas en el territorio de la Nación, es igualmente indispensable al Poder Ejecutivo, por su eficacia para la estabilidad del gobierno y la defensa del país, porque la presencia de un pequeño destacamento es suficiente muchas veces para hacer abortar un plan sedicioso ó comprometer el éxito de una tentativa de invasión.

Después, es cuerdo presumir, que «Ningún otro poder está habilitado para apreciar mejor las necesidades y exigencias del servicio militar, que el que tiene á su cargo la dirección de las operaciones y está sometido á las responsabilidades consiguientes.» (1)

18. Declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias con autorización y aprobación del Congreso.

Colocado el Poder Ejecutivo en la cima del edificio constitucional y con facultad de proveer á la seguridad y defensa de la Nación, es él quien una vez autorizado por el Poder Legislativo, declara la guerra como jefe de la administración y como comandante en jefe de las fuerzas militares, pues aquella, no es sinó el medio extremo y doloroso de conseguir dichos fines. Su atribución no es pues especial ó peculiar, sinó una derivación lógica de la naturaleza de su ser político y una consecuencia necesaria de sus poderes generales como ejecutor de las leyes del Congreso.



Pero, autorizada y declarada la guerra, por ese mismo hecho el Poder Ejecutivo adquiere un poder discrecional, en cuanto á su modo y extensión, siempre que no infrinja las leyes que la presiden entre naciones civilizadas, porque como comandante en jefe es él quien asume la autoridad y responsabilidad exclusiva de las operaciones que deben ser limitadas en cuanto se ha reconocido: 1º que la guerra es una lucha entre estados, y que por lo tanto, su acción debe dirigirse contra *fuerzas organizadas* y no contra simples particulares; 2º que la guerra legítima todos los *actos necesarios*, es decir, aquellos que tiendan á destruir lo más rápidamente posible las fuerzas del estado enemigo, mientras no se haga uso de medios desleales é injustos.

A toda declaración de guerra debe también seguir según los usos establecidos la publicación inmediata de dos documentos que son el manifiesto á los neutrales y la publicación del estado de guerra.

El manifiesto á los neutrales, es el documento por el cual los estados beligerantes comunican aquellos que no participan de las hostilidades, el estado de guerra que comienza, para que cumplan con las obligaciones que tienen en situación semejante. Al hacer esa notificación, expónense en él, los motivos de las diferencias que les obligan á hacer la guerra, esforzándose por atraerse las simpatías de los neutrales y de la opinión pública, tratando de justificar la legitimidad de su causa.

La publicación de la guerra, es el documento por el cual los estados beligerantes ponen en conocimiento de sus súbditos la declaración de guerra, indicándoles la conducta que deben observar durante la acción bélica que comienza. Es un *acto interior de gobierno*, diferente del manifiesto á los neutrales y la *declaración de guerra*, que son *actos diplomáticos*, esencialmente internacionales. (1)

(1) Véase Derecho Internacional Público de René Poinet.



Nada expresaremos en cuanto á los efectos de la declaración de guerra sobre lo que concierne á los tratados; y lo que durante ese estado reclamasen las personas; sobre lo que se refiera á los bienes ó afecte á los contratos entre los ciudadanos de los estados beligerantes, porque seria invadir el terreno del derecho internacional que no nos pertenece.

19. Declara en estado de sitio uno ó varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado con acuerdo del Senado. En caso de insurrección interior, sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribucion que corresponde á este Cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23.

Como se vé, la suspensión de las garantías constitucionales corresponde al Senado en caso de ataque exterior; al Congreso en caso de conmoción y al Ejecutivo, en receso del Congreso, en caso de que también llegará á peligrar el orden interno.

Asemejándose la declaración de estado de sitio á una especie de declaración de estado de guerra, si es que no lo revela con su misma existencia, su publicación incumbe al jefe supremo de la Nación como encargado de su defensa y seguridad.

El derecho del Ejecutivo, á suspender por propia autoridad las garantías individuales, le ha sido restringido de todas maneras, porque apesar de que ese derecho pone á su disposición la libertad de todos los ciudadanos, no hay casi medio de prevenir el abuso que de su empleo puede hacer, desde que tiene que dejarse á la discreción de la autoridad que debe declarar el estado de sitio, la *apreciación* de la realidad del peligro que lo motiva. Ahora, si ese peligro no existiera, el Presidente nunca podría ser acusado por violación de la Constitución, porque ésta no habria sido violada por el ejercicio inoportuno de esa facultad, expuesta como ninguna á un error de buena fé.



Por otra parte, es evidente que bastaría á un Ejecutivo pusilánime ó un Ejecutivo corrompido, la circulación de rumores exajerados de peligro, para que por miedo ó por espíritu de resentimiento vengativo de gobierno, se persiguiera y molestara á los mejores hombres del país, eso descontando el que dichos rumores, podrian ser provocados para esos fines.

El espíritu que ha dirigido á nuestros constituyentes en esta materia, ha sido pues, hermanar los órganos declarativos, con los motivos y urgencias de esa declaración, para no entregar al Ejecutivo esa facultad sinó en último extremo, como lo es, en caso de receso.

20. Puede pedir á los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto á los demás empleados, los informes que crean convenientes, y ellos son obligados á darlos.

Esta disposición no tiene entre nosotros un particular origen, ni es indispensable al organismo del Poder Ejecutivo para obtener los informes que crea convenientes, para el desempeño de su cargo.

Los Norte Americanos dieron sitio á una cláusula análoga en su Constitución, porque no deseaban rodear al Presidente de un cuerpo consultivo con atribuciones para fiscalizar sus resoluciones y disminuir su responsabilidad, y por eso, para que pudiera estar por sí mismo completamente al corriente de los asuntos del Estado, le dieron facultad para «requerir *la opinión* por escrito del principal funcionario de cada uno de los departamentos del ejecutivo sobre todo lo que tuviera relación con los deberes de sus respectivos empleos.» (1)

Al inspirarse los constituyentes argentinos, en ese modelo, olvidaron que los Ministros por ellos creados, fiscalizan los actos del Ejecutivo y coparticipan de su responsabilidad, fuera de que aquel, también tiene el derecho de

(1) Curtis, Historia de la Constitución de los Estados Unidos, pág. 564.



destituir á cualquier empleado de la administración si se negara á acatar sus mandatos.

Esta cláusula es por lo tanto inútil y aún en los Estados Unidos, ha sido entre los comentadores de su Constitución mirada como una redundancia.

21. No puede ausentarse del territorio de la Capital, sinó con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por graves objetos del servicio público.

La prohibición que se hace al Ejecutivo de no poder ausentarse del territorio de la Capital sin permiso del Congreso, es otro modo con que se ha precautionado para que él nunca falte y no quede el Estado sin tener quien le administre, ni los ciudadanos sin saber á quien obedecer.

Pero si la regla es que no puede hacerlo sin licencia cuando el Congreso sesiona, tiene derecho para ausentarse de ella durante su receso toda vez que á su juicio lo requieran «graves objetos del servicio público», puesto que no habiendo sido enumerados ó determinados cuales son estos objetos, ni pudiendo ser legislados, él es el único juez que puede decidir de su existencia.

Igual criterio debe presidir las ausencias fuera del país, por no haber sido excepcionadas y estar previstas en los antecedentes constitucionales sobre la creación de nuestro Poder ejecutivo.

En el receso del Congreso, puede producirse la necesidad de abandonar la Capital, y en esas condiciones, la licencia no se obtiene fácilmente. Siendo como es, jefe del ejército, podría llegar la ocasión de que quisiera ponerse personalmente al frente de las fuerzas en momentos de conmociones internas ó de ataques externos, y entonces, no podría desconocerse que un grave objeto de servicio público es quién autoriza el abandono del cargo sin la venia parlamentaria. (1)

(1) Montes de Oca.—Lecciones de Derecho Constitucional.



22. El Presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima legislatura.

Este poder es necesario para la dirección de los negocios públicos, porque si el Presidente careciese de la facultad de hacer esos nombramientos en comisión, la atención de los servicios correspondientes á aquellos, se paralizaría ó estaría expuesta á serias dificultades.

Sin embargo, el término de su duración está limitado, porque deben expirar al fin de la próxima Legislatura. Si así no fuera, resultaría que se haría ilusoria la garantía del acuerdo previo del Senado.

La temporalidad establecida, dá pues, en nuestro concepto al elegido, el derecho de mantenerse en su puesto *aun sin el asentimiento del Senado*, durante el período que señala la Constitución; si es que el Ejecutivo hubiera pedido el acuerdo al principio del período legislativo y hubiera sido negado, porque de otro modo no habría nunca una garantía de formalidad para una aceptación y, que es, lo que debe haberse querido prevenir, á juzgar por los términos empleados en la cláusula que estudiamos.

Es entendido que esa expresión «que ocurran» determina las vacantes que provienen de una causa fortuita, como muerte renuncia, ausencia, etc. y nó las que nacen de la voluntad con designio ó intención previa. El Presidente no podría provocar una vacante y decir luego que esa vacante ha ocurrido. No puede hacer el vacío con el objeto de llenarlo. (1)



De los Ministros del Poder Ejecutivo

Art. 87 Ocho Ministros Secretarios tendrán á 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.

La imposibilidad material de especial dedicación y conocimiento, en que se hallaría el Poder Ejecutivo para abarcar y dirigir por sí solo la inmensa variedad de servicios de la administración, ha hecho que se le rodee de un cierto número de personas que comparten sus funciones, colaborando como agentes inmediatos y jefes á su vez, de todos los empleados de los departamentos á su cargo.

A estos Ministros Secretarios pertenece el despacho de los negocios de la Nación, pero esa facultad no afecta en manera alguna la completa libertad del primer funcionario, por no haber sido ellos investidos con poderes y con un carácter político superior, capaz de modificar por fuerza el pensamiento presidencial. Definido éste y estando ellos en desacuerdo, no les queda otro recurso que renunciar, pues debiendo los Ministros su origen por nuestro sistema constitucional al Presidente, lo acompañan mientras tienen su confianza y abandonan su puesto cuando por sus opiniones disienten con él.

No habiendo disconformidad de criterio, los Ministros Secretarios con su firma y rúbrica refrendan y legalizan las resoluciones del Presidente, ó lo que es lo mismo, dejan constancia de la existencia del acto y lo autorizan bajo su responsabilidad, para que tenga fé y valga en to-



do lugar y circuntancia. No llenándose esos requisitos, los actos del Presidente carecen de eficacia.

Bien se alcanza, que esa asociación entre el Presidente y sus Ministros Secretarios, es garantía de que él será asesorado é ilustrado sobre cualquier dificultad en los asuntos del gobierno, dado que los Ministros no pueden esquivar la publicidad de su coparticipación y de que, además el Presidente tendrá sus tropiezos si es que quisiere excederse.

Los Ministros Secretarios en tal concepto, aún siendo considerados accesorios del gobierno, tienen la representación política, administrativa y parlamentaria de sus respectivos departamentos y contralorean la voluntad intempestiva ó caprichosa del Presidente, puesto que ella se pone al descubierto y necesita aquel buscar otros Ministros que se atrevan á solidarizarse, aprobando sus resoluciones.

Sin embargo, la estructura de nuestro Ministerio ha sido criticada, diciéndose que la Constitución Argentina al compartir las tareas del Poder Ejecutivo entre el Presidente y sus Ministros, ha destruido uno de los elementos que constituyen su energía, cual es la unidad: que sin ésta, el gobierno carece de vigor, de presteza y de certidumbre de acción, porque donde la ejecución de las leyes pende de la voluntad de muchos, se frustran ó se retardan las medidas más sabias en los momentos más críticos.

Estas consideraciones que se hacen son exageradas, pues no habiendo igualdad de gerarquía entre el Presidente y sus Ministros, éstos por natural espíritu de conservación tienen que guardar una actitud prudente y hasta tolerante si se quiere, siempre que los procedimientos del Ejecutivo no hagan gravitar responsabilidad sobre ellos; no así cuando hay riesgo que correr, porque entonces los Ministros por temor á las consecuencias de la mancomunidad en el abuso, ó por dignidad, tienen que embarazar las resoluciones del Presidente, lo que ciertamente no puede ser bajo ningún aspecto dañoso á los intereses de la Nación.



Art. 88. Cada Ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.

La conveniencia y necesidad de contralorear la marcha del Poder Ejecutivo responsabilizando á los Ministros por la participación que tengan en sus actos, se manifiesta cada día mayormente como paliativo de las desventajas que en oposición á sus beneficios, muestra la concentración del poder.

De dos modos pueden los Ministros incurrir en responsabilidad política, civil ó criminal: colectiva ó individualmente; porque ellos pueden obrar en su carácter de jefes de un departamento y actuar de conjunto con sus colegas.

Este sistema, luego supone, que los Ministros pueden también aconsejar resoluciones por separado ó en masa, cuando los asuntos por su índole ó gravedad requieran que la opinión de todos sea recabada.

Nuestra Constitución sin embargo, no ha dado por eso á dichos funcionarios, una existencia *colegiada*; porque habiendo depositado todo el poder ejecutivo en el Presidente, la formación de un cuerpo ministerial ó gabinete lo suprimiría, reduciría ó desnaturalizaría.

Los acuerdos entre nosotros, solo pueden ser un medio de ilustrar al Presidente en casos raros y determinados ó en cualquier grave emergencia de la vida pública, porque la Constitución no exige sinó una formalidad: la legalización ó autenticación por el Ministro respectivo del acto presidencial. (1)

Si al Presidente pudiera imponérsele que aceptara ese consejo de estado, el Poder Legislativo podría tutelarlos por medio de las leyes, estableciendo la necesidad de los acuerdos para tomar resoluciones; y él, carecería de esa libertad que nuestros constituyentes quisieron dejarle aún ante la posibilidad de *cometer delitos*.

(1). Véase *Comisión Permanente* — El Redactor de la Comisión Examinadora — Convención de Buenos Aires, año 1860, Núm. 5.



Desde el momento en que el Presidente quedara sometido al voto colectivo de su gabinete, sería una autoridad artificial y efímera, perdiendo el Poder Ejecutivo su naturaleza de gobierno unipersonal y su responsabilidad directa.

Solo al jefe del Estado incumbe, según esos principios, determinar los casos y la forma de pedir la opinión colectiva de su ministerio para fijar su propio juicio, de acuerdo con el derecho que tiene para requerir á sus ministros las opiniones ó informes que crea necesarios, y, que es de donde dimana la responsabilidad de las medidas que incumbe á los Ministros que solidariamente le aconsejaron.

En nuestro sentir, pues, los acuerdos de Ministros creados por ley, como sucede con los establecidos en la ley de contabilidad, son inconstitucionales. (1)

«Librar á la ley esa reglamentación, habría sido intervenir en las relaciones privadas del Presidente con los Ministros; limitar la esfera del poder ejecutivo ó crear reglas que podrían contrariar su independencia y su autoridad, debilitando el principio de la responsabilidad presidencial, que es inseparable de la plenitud de su acción constitucional.»

Se ha dicho que la responsabilidad que se aplica á los Ministros, sea individual ó colectivamente, carece de fundamento, en vista de que nuestro sistema ha instituido un ejecutivo único; pero á nuestro juicio no es ilógico que, desde que las resoluciones presidenciales necesitan ser acompañadas para su validez de la firma del Ministro respectivo, esta responsabilidad se ponga en evidencia.

(1) En la obra, justamente apreciada, sobre *las finanzas de la República Argentina*, el señor Alberto B. Martínez consigna que en el transcurso de 33 años, se han dictado 523 decretos en acuerdo de ministros, autorizando gastos administrativos, por una suma total alrededor de 75 millones de pesos.



Art. 89. Los Ministros no pueden por sí solos en ningún caso, tomar resoluciones, á excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos Departamentos.

Los actos de un Ministro sin la firma del Presidente, no son actos para el público, aunque haya un mandato previo ó un consentimiento tácito, porque el Presidente no puede delegar la facultad que inviste en un Ministro ni estos tomar resolución alguna, á excepción de lo concerniente al régimen administrativo ó económico de sus respectivos Departamentos, porque no se les reconoce atribuciones ó privilegios propios sinó en el límite de ese círculo.

Un deplorable olvido de los principios del gobierno sería el consentir que un Presidente pudiera delegar parte de su autoridad y retenerla al mismo tiempo, pues resultaría que el pueblo al elegir Presidente correría el riesgo de que un desconocido y no electo por él, ejerciera en realidad las funciones de tan alto empleo. (1) Luego, se destruiría en su base nuestro sistema ministerial, que se caracteriza por el control recíproco que se ejerce entre el ministerio y el presidente de la república, y que una vez desaparecido, dejaría el peligro de un gobierno unipersonal con medios y recursos para *descargar su responsabilidad*, en actos calculados é *hipócritamente entregados en su ejecución* á un ministro criminal ó poco escrupuloso. Después de haber sido ellos consumados, podría siempre decirse, que ellos no habían sido autorizados, ó que la voluntad presidencial había sido excedida ó mal interpretada.

Dentro del régimen administrativo y económico mencionado, los Ministros pueden por sí solos dictar además de las medidas de orden, disciplina ó economía, instrucciones públicas para procurar la mejor ejecución de las

(1) Convención del Estado de Buenos Aires — Año 1860 — El Redactor número 6.



leyes, decretos ó medidas del Gobierno, las que pueden dirigirse á todos los empleados de la administración, á determinadas categorías de empleados ó á un solo empleado, pudiendo también darlas secretas cuando el bien general y la naturaleza del asunto lo requieran. (1)

Art. 90. Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los Ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo á los negocios de sus respectivos Departamentos.

Constituyendo cada Ministerio un centro sintético de autoridad administrativa y actividad propulsora, se ha establecido para los Ministros la obligación de informar al Congreso, por separado, sobre la situación de su ramo, para que puedan ser atendidos dictando las leyes conducentes á ese fin según sea su estado y exigencias.

Las Memorias de los Ministros, por su objeto, son naturalmente preciosos documentos que el Congreso debe tener á la vista para producir actos eficaces, supues- to que ellos estarán fundados en datos precisos.

La Constitución, en ese sentido, ha sido muy sabia al exigir que esas Memorias se presenten á raíz de abiertas sesiones legislativas, porque de ese modo el juicio del Congreso estará prevenido contra todo extravío.

Art. 91. No pueden ser Senadores ni Diputados sin hacer dimisión de sus empleos de Ministros.

Esta incompatibilidad de los Ministros para desempeñar el cargo de Senadores ó Diputados, á la vez que es moralizadora por lo que no hace lugar á la acumula-

(1) Ley de 11 de Octubre de 1898 deslindando los ramos de cada uno de los Ministerios — Artículos 2 y 3.



ción de empleos y sueldos, es prudentísima porque así los Secretarios de Estado no tienen derecho ni autoridad para influir en la marcha y conducta del Congreso, ya para favorecer la voluntad del Presidente aun contrariando sus convicciones y deberes personales, ya para estorbarle como poseedores de su confianza y de sus vistas, poniéndose en connivencia con sus colegas de Cámara y perturbando así los intereses generales.

Sin embargo, aunque se haya creído peligroso hacer participar á los Ministros de las funciones legislativas, por lo que podrían comprometer la independencia recíproca del Ejecutivo y del Congreso, la cláusula argentina no prohíbe directamente que un Ministro sea elegido Diputado ó Senador. Su elección es posible y regular, y en ese caso, el Ministro tendría que optar entre una y otra función. (1)

La prohibición en esta forma restringida, adolece por desgracia de un grave defecto, y es la de que no resguarda la moralidad política que, puede ser perjudicada, por la vasta influencia que esos cargos confieren sobre todos los elementos que concurren á un acto electoral. Ciñéndose estrictamente al mandato Constitucional, los ministros con abandonar la cartera días antes de hacerse la elección. pueden, cubriendo las formas, preparar, presionar y asegurar el éxito de su candidatura. Este proceder permitido, es capaz de ocasionar mayor daño á la libre expresión del sufragio popular, cuando por el sistema electoral, no hay lugar á singularizar la elección del ministro candidato, en cuya circunstancia, solidarizada ella con todas las demás candidaturas del partido que le sostenga, como sucedería en un caso de elección por lista, podría con su triunfo mañoso defraudarse las legítimas aspiraciones de grandes fuerzas de opinión.

(1) Vedia, Constitución Argentina.



Art. 92 Pueden los Ministros concurrir á las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

El derecho de los Ministros á concurrir á las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, es consagración de una de las formas en que el Poder Ejecutivo puede ejercer sus funciones de poder colegislador, pues si á los Ministros se les asemeja á los miembros del Parlamento en cuanto tienen entrada y palabra en sus sesiones, no es por el hecho único de ser tales, sino principalmente, por haberse reconocido que hay conveniencia política en que la administración sea capaz de obrar directamente sobre el curso de la legislación.

La concurrencia de los Ministros á las sesiones del Congreso, desde luego, la explica su índole de intermediarios en las relaciones de los dos Departamentos, como colaboradores esenciales del Presidente y responsables de la manera en que las leyes se ejecutan, motivos por los que deben también poder proponer y discutir lo que se considere benéfico para el país, y conocer y contribuir á establecer los verdaderos fundamentos de los actos legislativos que, el Poder Ejecutivo, está en el deber de cumplir.

Nadie podría tampoco reemplazar con éxito á los Ministros, en su representación ante el Congreso para instigar medidas ó justificar las propias, porque como jefes de los departamentos gubernativos, tienen que estar siempre bien informados y no ser indiferentes al resultado de su gestión, que los pone de relieve como hombres de Estado á la faz de la opinión pública.

Al acordar á los Ministros entrada á las Cámaras, nuestra Constitución no distingue entre las sesiones públicas y las secretas, pero siendo este derecho en principio amplio, no podría rehusarles su admisión invocando la naturaleza de ellas, sobretudo, sabiendo que ese rechazo no tiene ninguna influencia para producir un resultado práctico.



Art. 93. Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor ó perjuicio de los que se hallen en ejercicio.

Equiparados los Ministros al Presidente, en su responsabilidad, lo han sido también en la garantía de que sus sueldos no podrán ser aumentados ni disminuidos durante el desempeño de sus carteras, no solo porque como primeros empleados de la Nación deben presentarse con toda dignidad y decencia, sinó para evitar que intenten por la mucha autoridad ejecutiva y representativa de su cargo, conseguir satisfacciones ó sensualismos personales, haciéndose aumentar sus remuneraciones; y que, ellos sean amenazados en sus medios de subsistencia, para obtener predomios en el poder que ejercen.

« Si los Ministros son Secretarios del despacho, si complementan la personalidad presidencial, requiriéndose sus firmas para que los actos del primer magistrado tengan validez, es claro que debe evitarse en lo posible que el Parlamento pueda influenciarlos de una manera directa. De otro modo, y aprovechando sus pequeñas debilidades, fácilmente podría el Parlamento captarse la voluntad ministerial, con el halago de una remuneración cuantiosa ó con la amenaza de una privación de emolumentos. » (1)

Art. 94. El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.

La justicia federal unificada en un solo tribunal superior, es en un país democrático, el símbolo de la autoridad niveladora de todos los habitantes del territorio bajo un mismo régimen de igualdad, y, el reconocimiento de la

(1) Montes de Oca. Derecho Constitucional.*



tendencia universalmente manifestada, de la necesidad que hay de uniformar la jurisprudencia como una de las fuentes primordiales del derecho no incorporado á las leyes de la Nación.

Teniendo los jueces que suplir las omisiones en que los legisladores incurren, por no poderse negar á fallar so pretexto de silencio de la ley, ellos con sus sentencias van señalando una nueva etapa y creando un nuevo cuerpo de reglas positivas que, para ser estrictas, verdaderas y conocidas de los elementos sociales, deben condensar una sola medida, un solo procedimiento y un solo criterio.

Pero aún no llenando vacío alguno, la justicia federal rematada en la autoridad y gerarquía de una Corte Suprema, es todavía de orden imprescindible, porque nadie podría sostener que los magistrados judiciales pudieran orientar los intereses colectivos, interpretando una misma ley y en un mismo momento bajo los más opuestos sentidos; una ley es común y activa, cuando la decisión que se acuerda en virtud de su interpretación, es extensiva á todos sin distinción de personas ni de casos.

En virtud de su naturaleza de tribunal superior, la Suprema Corte tiene también un derecho de superintendencia sobre toda la administración de justicia de la Nación, á fin de poder velar por su buen desempeño y disciplina, y cuidar que cada uno de sus miembros cumpla sus deberes en la esfera que le está marcada. (1) Ese derecho sinembargo, no la autoriza á rever los asuntos y procedimientos de los Jueces Inferiores, que no sean llevados á su conocimiento, por los recursos establecidos por la ley y deducidos en forma por quien tiene personería para hacerlo. (2) Deducidas las quejas y reclamaciones de ese modo, ella puede apercibir á los jueces, secretarios, defensores fiscales y demás empleados que intervengan en una causa, por las faltas que cometan en

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 24., pág. 300 — L. Org. Tr. 96.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 29, pág. 427 — L. Pr. N. 229.



su formación y prosecución. (1) Esta facultad de imponer penas disciplinarias, no puede empero ser confundida con la acusación y juicio ante el Senado, por mal desempeño, delito, ó crímenes comunes que conducen á la separación del juez, porque si por cada omisión ó irregularidad que solo perjudica la tramitación de la causa se fuese á promover un juicio político, la marcha de la justicia sería á cada instante interrumpida y perturbada, y á ningún otro tribunal que no fuese la Corte Suprema correspondería tal poder de disciplina. (2) Finalmente, puede establecer los reglamentos necesarios para la ordenada tramitación de los pleitos, con tal que no sean repugnantes á las prescripciones de la ley de procedimientos (3) Las resoluciones de la Suprema Corte, dictadas en ejercicio de superintendencia, no son susceptibles de revocatoria. (4)

Y por los demás Tribunales inferiores que el Congreso estableciese. Esta facultad de crear Tribunales inferiores, no autoriza al Congreso hacer á los jueces de provincia jueces nacionales, porque aunque se concediera la mayor latitud á la idoneidad y competencia de los tribunales locales, la justicia federal por *su naturaleza*, los inhabilita para la jurisdicción de las causas de su competencia. La unificación del fuero, haría desaparecer la razón de su recíproca existencia, porque los jueces de los Tribunales de Estado, serían irresponsables con respecto al Gobierno Nacional, en cuanto á la administración de la justicia federal; de manera que el Gobierno Nacional, quedaría á discreción de los Estados, porque no siendo uniforme el nombramiento de los magistrados en todos ellos, serían demasiado poco independientes para garantizar la ejecución inflexible de las leyes nacionales, en los que los jueces, fuesen revocables por el establecimiento de periodos cortos.

(1) Fallos de la S. C. de J. N., S. II., T. 17., pág. 152-175.

(2) Fallos de la S. C., de J. N., S. II., T. 18., pág. 389-399.

(3) Ley de Jurisd. y competencia 1863, art. 19.

(4) Fallos de la S. C. de J. N., T. 62, pág. 101.



« Además si los tribunales de Estado estuviesen encargados de la administración ordinaria de la justicia criminal ó civil de la Unión, habria necesidad de abrir ancho camino á la apelación, porque la facilidad de ésta debe ser proporcionada al grado de confianza de los tribunales inferiores. Sin embargo, la apelación sin freno sería una fuente de inconvenientes privados y públicos, alentaría los pleitos y llevaría las partes á gastos onerosos y opresivos. No olvidemos por otra parte, que la apelación produciría naturalmente celos y aun conflictos, entre los tribunales de Estado y la Corte Suprema, no solamente por diferencias de opinión, sino todavía por un sentimiento exagerado de independencia rival». (1)

Art. 95. En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes ó restablecer las fenecidas.

Sancionada en el derecho público contemporáneo la conquista de que la justicia es el tercer poder del Estado, la facultad del Ejecutivo para ejercer funciones judiciales sería absurda y monstruosa, porque aquella debe ser independiente en sus juicios para ser salvaguarda de la salud social.

Si el Poder Ejecutivo tuviera intervención en la administración de justicia, como poseedor de la fuerza y más apto que todos los otros poderes para usurpar sus atribuciones, se haría omnipotente anulándolos; y sucedería que, las resoluciones en los pleitos en vez de fundarse en los principios del derecho y de la ley, dependerían de los azares de la política, cuyos cambios permitirían á los hombres influyentes en ella, revivir antiguas pretensiones y renovar asuntos terminados sin respetar la santidad de la cosa juzgada. (2)

(1) Story T. 2.º pág. 426.

(2) Gerónimo Cortés — Comentarios á la Constitución de Córdoba.



Art. 96. Los Jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.

Vano sería rodear la confección de la ley de todo género de garantías, para que fuera sabia, si su aplicación invariable no estuviera afirmada en la independencia de los jueces, pues faltaría al derecho y á la libertad el apoyo imparcial del magistrado que, solo puede serlo, cuando libre de preocupaciones decide el caso práctico que ante él se somete.

«En el gobierno de los hombres, como dice Story, no hay más que dos poderes de *revisión*: el poder de las armas ó el de la ley. Si este último no está fortificado por una organización judicial al abrigo de todo temor ó de todo reproche, el primero prevalecerá: las fuerzas militares dominarán las instituciones civiles».

El nombramiento, la duración en el empleo y la remoción no deben, por lo tanto, quedar bajo otra autoridad que la de la ley misma, si es que el juez ha de ser sagrado y de consiguiente honorable.

A esos fines nuestra Constitución ha establecido que los Jueces de la Corte Suprema y de los Tribunales inferiores de la Nación, conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta y recibirán por sus servicios, una compensación que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.

La inamovilidad consagrada, «no significa que el Juez que va á ocupar un puesto en la administración pública no pueda ser separado absolutamente de su empleo. La inamovilidad quiere decir que mientras los jueces conservan su buena conducta no se les puede separar por un acto arbitrario de poder»; pero si incurren en falta, es fuera de duda que ella no será afectada por la destitución



del magistrado, porque la fuerza política de la inamovilidad arranca de los rectos procederes observados en el desempeño de las funciones encomendadas.

El nombramiento de los jueces por un número determinado de años no es conveniente, porque ellos están obligados á trabajar por su reelección y se exponen á no revelar por lo menos en los últimos tiempos, aquellos rasgos de integridad que pueden hacerle perder simpatías ante los miembros del Poder Ejecutivo ó Legislativo.

Autores distinguidos, apesar de las deficiencias que se descubren en el sistema de amovilidad de los jueces lo propician, y atacan el de la inamovilidad, diciendo que los jueces inamovibles no se conciben en una República donde el gobierno es de todos y para todos, y democráticamente considerada, adversa á los empleos vitalicios. Que la inamovilidad de los jueces ha perdido y sigue perdiendo terreno en la ciencia moderna, pues está demostrado que escudados tras de ella, los funcionarios judiciales pueden cometer fraudes que no obstante existir y estar en la conciencia individual de los encargados de acusar al juez prevaricador, no es posible castigar, por la falta de la *prueba legal* que el juicio exige para destituirle. Y entonces se pregunta ¿que se hace con ese juez inamovible por toda su vida que tuerce la justicia y burla la ley? La objeción es á todas luces grave, pero no solo se puede arguir contra los jueces inamovibles, *sino tambien contra los amovibles*, fuera de que, ella pierde gran parte de su fuerza si con sinceridad se recuerda que no hay un código de procedimiento que no conceda al litigante el derecho á *recusar á un juez, aun sin causa*. Un juez deshonesto, puede así quedar *aislado en su despacho* y no pesar sobre la sociedad más que como factor anti-económico, en caso de que sea capaz de arrostrar impasible la vindicta moral de la sociedad; peligro de menor cuantía, comparado con los que ofrece un juez esclavizado á las otras ramas del poder, por la temporalidad de su cargo.



Art. 97. Ninguno podrá ser miembro de la Corte Suprema de Justicia, sin ser abogado de la Nación, con ocho años de ejercicio y tener las calidades requeridas para ser Senador.

Las condiciones de nombramiento que se han determinado para los magistrados de la Corte Suprema, son prudentes y severas, porque las reclama el ejercicio de su augusta misión que, es garantía del equilibrio político de los demás poderes y de la libertad y de los derechos del pueblo.

Por su posición y funciones, los miembros de la Corte, componen el último Tribunal donde se busca el remedio de reparación de los errores de los jueces inferiores; y, como que su acción es definitiva y concluyente y debe ser regida por los principios de una legislación consagrada y aceptada que no deje lugar á proceder por discreción individual, ellos tienen que ser ciudadanos instruidos y prácticos, capaces de vencer por el conocimiento de su ciencia todas las dificultades que encuentren en las resoluciones de los asuntos judiciales.

La Constitución no toma medidas para certificar su integridad, por lo mismo que sus fallos tienen que ajustarse á reglas jurídicas preestablecidas, que si fuesen violadas los expondría á juicio político.

En cuanto á su independencia, además de haberla asegurado por la inamovilidad, la ha garantido exigiendo la posesión de una renta, para que sean conservadores y capaces de sobreponerse al espíritu de su tiempo, y á todas las amenazas que intenten llevarse contra la soberanía de la Nación y la independencia de las leyes.

Art. 98. En la primera instalación de la Corte Suprema, los individuos nombrados prestarán juramento en manos del Presidente de la Nación, de desempeñar sus obligaciones, administrando justicia bien y legalmente, y



en conformidad á lo que prescribe la Constitución. En lo sucesivo lo prestarán ante el Presidente de la misma Corte.

Estando obligado la administración de justicia á sentenciar, aplicando principios y reglas de derecho pre-establecidas, se ha modelado el juramento de los miembros de la Suprema Corte, sosteniendo la observancia de la Constitución y de las leyes que son los objetos primordiales de su institución. No puede dudarse, que la Suprema Corte violaría la Constitución, siempre que no quisiese aplicar las leyes y reglamentos sancionados por el Congreso en uso perfecto de sus facultades; como la violaría también, atacando sus principios ó prescripciones textuales, ó no prescindiendo al decidir en toda causa judicial, de las disposiciones del Ejecutivo ó Legislativo que esten en oposición á sus dictados.

Art. 99. La Corte Suprema dictará su reglamento interior y económico, y nombrará todos sus empleados subalternos.

La habilitación de la Corte Suprema para dictar su reglamento interior, completa al poder judicial como verdadero poder independiente, porque lo desliga del dictado y observancia de una legislación minuciosa que podría hacer incómoda y hasta difícil la permanencia de los magistrados en el ejercicio de sus funciones.

Teniendo la Suprema Corte el derecho de dirigirse privativamente, ella nombra su Presidente ó el que ha de hacer sus veces para presidir los debates; distribuye los asuntos y determina su estudio según el orden de inscripción ó de urgencia por ella establecido; señala días para la celebración de audiencias y la colocación de los magistrados en razón de la antigüedad ó autoridad que invistan; fija penas disciplinarias para los que faltan á los



respetos que le son debidos ó contraríen la regularidad de su buena administración; atiende las quejas y castiga las infracciones, sea de su personal inferior ó de personas extrañas á él; en fin, nombra y remueve á sus empleados subalternos. Usando de esta última atribución, la Suprema Corte puede ocupar hombres que sean útiles y de toda su confianza para el desempeño de su especial cometido. Si esta facultad no hubiera sido entregada exclusivamente á ella, todo otro poder que ejerciera esa atribución, podría llegar á rodear á los miembros de la Suprema Corte, de enemigos personales ó políticos que imposibilitaran ó contraríaran su acción.

En cuanto al orden económico, vigila la conservación de su biblioteca, archivo, mueblaje y demás útiles pertenecientes al tribunal y dispone en todo lo relativo á gastos, pago y mejoramiento de sus servicios.



Poder Judicial

El poder judicial como complemento del sistema de gobierno republicano, representa en el orden federativo, la conciencia nacional manifestando constantemente su capacidad para condenar los actos contrarios al derecho y al deber, en aras de la armonía, de la paz, prosperidad y existencia de la unión. Es la justicia agena á toda influencia de localidad tutelando intereses de conjunto, porque, bajo un régimen político como el nuestro, puede decirse que hay dos pueblos, uno que se compone de los ciudadanos considerados bajo la soberanía provincial y otro el pueblo federado regido por la Constitución. La justicia federal no difiere pues, de la provincial, tanto por la extensión del territorio ó distrito de su jurisdicción, cuanto por la *naturaleza y caracter de las causas de su conocimiento*.

De la simple enunciación de los asuntos que la Constitución entrega á la resolución de la Suprema Corte y demás Tribunales inferiores de la Nación, sin esfuerzo se trasluce, que la misión del poder Judicial federal, no es en esencia dirimir cuestiones entre particulares, sino, mantener el equilibrio entre los poderes defendiendo y conservando en toda su integridad la Ley fundamental, que podría ser falseada por el Legislativo ó Ejecutivo, en la confección de leyes, decretos ó reglamentos; velar por la armonía de las relaciones exteriores, prestando justo amparo á las personas é intereses de aquellos que están acreditados en el país con una representación pública internacional; garantizar la personería y derechos de los Estados federados y de los particulares, sean nacionales ó extranjeros, cuando por razón de materia ó persona y temor de *parcialidad*, constitucionalmente presumida, han sido puestos bajo la custodia de la justicia nacional.

El orden de las jurisdicciones es de consiguiente de beneficio general, y no puede—fuera de los casos permi-



tidos por la ley— ser alterado por la voluntad de los que son llamados á comparecer en juicio; (1) como tampoco las provincias pueden, por disposiciones propias, quitar á los habitantes de la Nación el privilegio de ser juzgados por las leyes federales, ó crear tribunales locales, que en esos casos prevalezcan sobre los tribunales ordinarios instituidos por la Constitución y leyes nacionales. (2)

Siendo la justicia federal por su naturaleza excepcional y restringida, el ejercicio de su jurisdicción no procede sin embargo, mientras no aparezca claramente y de un modo expreso, ó por necesaria inducción, que el caso es de su competencia: (3) razón por la cual, para que los tribunales de la Nación puedan tomar conocimiento de una demanda, debe previamente probarse que el caso es de su dominio. (4)

Este deslinde, es el que hace á la justicia provincial independiente y soberana en las materias que se han entregado á su resolución, (5) y el que impide á la Suprema Corte Nacional hacer declaraciones y dictar reglas de procedimientos que la afecten mientras no infrinja la Constitución ó las leyes y tratados sancionados por el Congreso. (6)

Pero, si las resoluciones y procedimientos de los Tribunales provinciales no pueden ser sometidos á una revisión extemporánea y agena á las atribuciones de la Suprema Corte ó Tribunales inferiores federales, (7) las medidas emergentes de aquellos tribunales, menos pueden trabar la acción de la justicia nacional en ejercicio de su jurisdicción. (8)

«La organización judicial argentina—ha dicho Montes de Oca—está calcada en los textos norteamericanos; pero aunque el engranaje constitucional es análogo, nuestros

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 12 p. 7 T. 15 p. 592.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 51 p. 255 T. 59 p. 41.

(3) Fallos de la S. C. de J. N., T. 18 pág. 151.

(4) Fallos de la S. C. de J. N., T. 7, pág. 15.

(5) Fallos de la S. C. de J. N., T. 1^{ra}, pág. 29 y 58.

(6) Fallos de la S. C. de J. N., T. 1^{ra}, pág. 27.

(7) Fallos de la S. C. de J. N., T. 15, pág. 425.

(8) Fallos de la S. C. de J. N., T. 55, pág. 15.



tribunales se hallan impregnados de los hábitos de las viejas audiencias coloniales.» «Su *reglamentación prolija y minuciosa* ha servido de punto de partida para las *sucesivas* de nuestros tribunales patrios: el procedimiento solemne y lento, los debates judiciales largos y amañados, aparecen infiltrados de las tradiciones y usos rutinarios, ligados por aquellas y transmitidos hasta hoy de generación en generación.»

«Sería pues un error, pretender informar del espíritu que da vida á la judicatura nacional, inquiriendo sólo las prácticas de los Estados Unidos. A las ideas de los convencionales de Filadelfia debemos en gran parte la *estructura del cuerpo político*, la determinación de las *funciones* del poder judicial, pero sus *modalidades específicas*, su *peculiar fisonomía* es producto legítimo de nuestras costumbres.»

Justicia Militar



Las necesidades imperiosas é inflexibles de la disciplina militar, que exige una represión pronta y decisiva que corte sin demora la desobediencia y el desorden, de modo que la resolución del superior sea siempre inmediatamente ejecutada, hace existir junto á los tribunales federales, tribunales con jurisdicción militar creados por el Congreso en uso del derecho que se le ha acordado para fijar la fuerza de línea, de tierra y de mar en tiempo de paz y guerra, y formar reglamentos y ordenanzas para el *gobierno* de dichos ejércitos; para prescribir *la disciplina* de las milicias de las provincias, que estas deben aplicar dentro de sus atribuciones; para *dictar las leyes* que reglen el servicio militar que el ciudadano está obligado á prestar á la patria. (1)

La jurisdicción criminal atribuida á la justicia nacional, en nada altera pues la jurisdicción militar, en los casos en que según las leyes existentes deba procederse por consejos de guerra, (2) porque estos tribunales solo entienden en delitos ó faltas meramente militares y su jurisdicción en tal concepto es exclusiva y concluyente.

Teniendo la provincia el deber de aplicar y conservar la disciplina prescrita por el Congreso, para el gobierno de las milicias, ellas pueden también establecer tribunales militares bajo los mismos principios que los nacionales, para conocer en las causas que se forman por delitos ó faltas, que cometan:

1.º Los guardias nacionales movilizados por la Nación antes de haber sido entregados á ésta.

2.º Los guardias nacionales empleados en servicio de la provincia.

3.º Las personas que forman parte de las fuerzas

(1) Véase Joaquín González, Manual de la Const.—Constitución art. 2º, 67, inc. 23, 24 Rawle Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos, S. C., XXII—Paschal, Const. Anot. N.º 254 Fallos de la S. C. de J. N. S. IV, T. 4 pag. 586.

(2) Ley de jurisdicción de 1863.



de mar y de tierra que levante la provincia, en los casos establecidos por la constitución nacional antes de estar bajo la jurisdicción del gobierno de la nación. (1)

Art. 100. Corresponde á la Corte Suprema y á los Tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versan sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del art. 67 y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes á Embajadores, Ministros públicos y Consules 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 ó más Provincias: entre una Provincia ó sus vecinos contra un Estado ó ciudadano extranjero.

Por el presente artículo la Constitución argentina traza la esfera ó ámbito que abraza el Poder Judicial; es decir señala hasta donde se extiende la jurisdicción federal. (2) A la determinación de ese límite, destinado á circunscribir las causas de su conocimiento, va unida como veremos al examinar el artículo subsiguiente, una regla general que establece un derecho de apelación ante la Corte, que el Congreso puede ampliar ó restringir creando excepciones, á mérito de la facultad que tiene para *distribuir* la justicia.

Causas que versan sobre puntos regidos por la Constitución y leyes de la Nación. La justicia federal como fuente de jurisprudencia constitucional, es el moderador poderoso y constante que bajo el disfraz de un proceso particular, garantiza que la Constitución no podrá ser falseada en su reglamentación por ninguno de los poderes creados por ella, desde que su estricta observancia es la

(1) Const. de la Prov. de Buenos Aires, art. 200

(2) Velez Sársfield, Cámara de Dip. año 1863, sesión de Agosto 5.



única forma de conservar los derechos que concede á los pueblos y á los ciudadanos, como la organización de los mismos poderes constituidos.

Sin la justicia federal—ha dicho Tocqueville—la Constitución sería obra muerta, pues debido á esa facultad de interpretación que se le ha otorgado, á ella acude el poder ejecutivo para oponerse á los desafueros del legislativo; la legislatura para defenderse de las empresas del poder ejecutivo; la unión para hacerse obedecer de los estados; los estados para resistir á las pretensiones exageradas de la Unión; el interés público contra el interés privado y el espíritu de conservación contra la instabilidad democrática. De ese modo, es como la justicia federal salva las complicaciones y choques de las diversas soberanías y marca el linde preciso de sus evoluciones recíprocas, haciendo que sean ciertas las limitaciones impuestas á las atribuciones del gobierno federal, como igualmente, las reservas de los derechos y privilegios de los Estados y de los individuos.

En muchos casos sinembargo, las decisiones de la autoridad ejecutiva ó legislativa no son susceptibles de revisión, porque cada uno de los tres poderes que forman el Gobierno, aplica é interpreta la Constitución cuando ejercen las facultades que ella les confiere, por ser en tales circunstancias jueces supremos de su propia capacidad (1) De no ser así, bastaría invocar que había sido violada, para que la distinta soberanía de los poderes nacionales y provinciales desapareciera absorbida por la justicia federal, pues, como hasta cierto punto no hay un hecho ó derecho que no esté regido por la Constitución, el poder judicial podría por ese medio entrar á considerar las mismas cuestiones políticas que le están sometidos al Ejecutivo ó al Congreso, siendo que ellas, nunca pueden ser materia de sus resoluciones. Cuestiones políticas son por ejemplo, las que se refieren al reconocimiento de la soberanía de *otra Nación* y de sus límites

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 53, pág. 420.



territoriales, al reconocimiento de una *organización particular* como el verdadero Gobierno de un Estado, ó la determinación tomada por el Presidente ó el Congreso, cuando se requiere su intervención ó ayuda para *reprimir una insurrección doméstica* en un Estado, etc., etc. (1)

Debido á ese deslinde de jurisdicción y competencia, tenemos que reconocer también, que si los tribunales de provincia no son intérpretes inmediatos de nuestra ley fundamental, son ejecutores de ella y la pueden y deben interpretar, desde que son administradores de la justicia comun (2) Queda sin embargo un recurso para ante la Corte, cuando examinando alguna de sus disposiciones, alguna ley del Congreso ó un decreto del Poder Ejecutivo dado en ejecución de una ley, se declarara no ser aplicables al caso; ó, cuando se hubiese puesto en cuestión la validez de leyes, decretos, autoridades ó comisiones nacionales y la sentencia fuese contraria á dicha validez (3).

Ó, á la *inversa*, cuando puesta en cuestión una sanción constitucional, legislativa ó ejecutiva *proveniente de las autoridades de Provincia*, como repugnante á la Constitución, á los tratados ó leyes del Congreso, y las resoluciones judiciales de los Tribunales de Estado fueran *favorables á su validez*, habría un recurso para ante la Corte Suprema, porque de otra manera se frustraría la acción vigilante de la justicia federal, como cuerpo conservador de la Constitución. (4) Idéntico principio, subordina á las cámaras de apelación de la capital y tribunales superiores militares respecto de la Suprema Corte. (5)

En cuanto á la interpretación y aplicación que los tribunales de Provincia hagan de sus constituciones particulares, y discreción con que sus poderes hubieren obrado en el ejercicio de sus atribuciones; y, los de la Capi-

(1) Benjamin Harrisson Gobierno y Administración de los Estados Unidos.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 10, pág. 131.

(3) Ley N° 48 de 14 de Septiembre de 1863.

(4) Fallos de la S. C. de J. N., T. 10, pág. 380, T. 27, pág. 16.

(5) Ley N° 48 de 14 de Setiembre de 1863.



tal sobre su legislación especial, no dan lugar á recurso alguno, porque la firmeza de sus resoluciones está garantida por la propia soberanía local.

La facultad de interpretar la Constitución atribuida al Poder Judicial, ha tenido el don de agitar vivamente al Congreso Argentino, porque como ese poder de interpretación puede referirse ya á un punto constitucional sobre cuya *aplicación no se tenga seguridad*, ó á una ley, decreto ó reglamento de *cuya legitimidad se dude*, se ha visto en el ejercicio de esa atribución, el establecimiento de una superioridad del Poder Judicial sobre los demas poderes, y se ha sostenido que para que no existiese debia reducirse su rol á aplicar las leyes sin entrar á preguntar *si son ó no constitucionales*; pues de lo contrario, se constituiría un poder con facultad de previo exámen que minaría el principio de la autoridad legislativa y ejecutiva, convirtiéndose en un poder político arbitrario, irresponsable y absorbente.

No obstante ser el poder Legislativo y Ejecutivo poderes independientes en el ejercicio de sus funciones, no es posible aceptar la presunción legal de que todos sus actos sean constitucionales, porque lo esencial en el sistema que nos rige, es que la Constitución no pueda ser transgredida y se conserve como fuente única donde los poderes toman sus atribuciones. «El poder legislativo puede dictar leyes y aprobar tratados violatorios de la Constitución; y el poder ejecutivo puede, igualmente, expedir decretos y reglamentos inconstitucionales y privar á los individuos de los derechos que la ley fundamental les reconoce. Para que el gobierno no se convierta en despótico, y evitar que en lugar del imperio del derecho se entronice el de la fuerza y la arbitrariedad, es menester entonces que aquellos actos inconstitucionales no prevalezcan ni tengan eficacia.» (1)

Pero la garantía de mantener la supremacía de la Constitución, impidiendo que los actos ilegales del Legis-

(1) E. García Merou. Curso de Instrucción Cívica.



lativo ó Ejecutivo tengan efecto, nadie más que el Poder Judicial está en condiciones de ofrecerla, porque por su naturaleza y forma de proceder, nunca puede cometer avances, en virtud de carecer de iniciativa en la formación de las leyes y reglamentos, y solo serle dable aplicarlos á instancia de parte, en los casos particulares que se someten á su fallo.

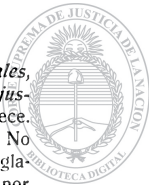
Aunque el poder judicial conozca de la legalidad de los actos de los otros poderes públicos, jamás importa un peligro, pues él no está facultado para hacer declaraciones generales derogatorias de las leyes ó reglamentos, ni trae á la barra de los acusados á los poderes mismos; nunca los juzga ni los absuelve como que no están sujetos á él. Resuelve á ese respecto, únicamente sobre la consecuencia de esos actos con relación á un interés ó un derecho individual. (1)

La justicia federal, desde luego, está en su verdadero papel velando por la Constitución como fuente originaria de todos los derechos y deberes constitucionales; como lo está garantiendo la recta aplicación de las leyes, que no podría confiarse en manera alguna á los tribunales de provincia, á menos de permitir que cada una de las partes componentes de la Nación, se erijiera en juez de sus actos y facultades.

Con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67. Es decir, salvo el conocimiento y decisión de las causas comprendidas en los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, por haber sido ellas entregadas á la jurisdicción de los tribunales de provincia. Si dichas causas pudieran confundirse con las que nacen *de las demás leyes nacionales*, se destruirían los fueros establecidos sobre las personas y las cosas, y con ellos, la especialidad de la justicia federal, lo que sería á la vez atentatorio al buen régimen de la administración interior en el orden federativo y á la soberanía de los Estados.

El objeto de la adición de esta cláusula, es pues ha-

(1) Convención del Estado de Buenos Aires 1863 pág. 60.



cer notar que apesar de ser los códigos *leyes nacionales*, no podrían considerarse como tales para *negar á la justicia provincial* la jurisdicción ordinaria que le pertenece.

Y por los tratados con las naciones extranjeras. No pudiendo los tratados ser objeto de menoscabo ni reglamentación por parte de las autoridades provinciales, por ser contratos celebrados por la integralidad de los ciudadanos; y, debiendo ser obedecidos por todos los individuos y autoridades públicas, á causa de estar equiparados en sus efectos á las leyes del país; su ejecución ha sido confiada á la justicia federal, que es quien puede luchar obrando sobre los derechos privados y sin los embarazos ó influencias de una legislación adversa. (1)

En razón de no ser pues, los tratados, una vez comprometida la soberanía de la Nación, derogables ó modificables sino por el acuerdo de las soberanías contratantes, es que, cuando las sentencias de los tribunales superiores de Provincia, tienen para con ellos relación directa ó inmediata, en cuanto á su validez, dejan lugar al igual que sucede *en los casos de aplicación de la Constitución y leyes federales*, á un recurso de apelación ante la Suprema Corte. (2)

De las causas concernientes á Embajadores, Ministros públicos y Consules extranjeros. La creación de la jurisdicción federal para estos casos, la motiva el que siendo los Embajadores, Ministros y Consules, empleados de naciones extranjeras y acreedores á las prescripciones contenidas en el derecho de gentes, su protección responde á altos propósitos de paz pública y afianzamiento de las relaciones internacionales. «De otro modo el gobierno nacional estaria sujeto á las consecuencias de la mala administración de las provincias y tendria que responder de actos que no podría conocer ni remediar.» (3)

Es menester, sin embargo, no olvidar que los Embajadores, Ministros diplomáticos y demás personas perte-

(1) Curtis, Historia de la Const. de los Estados Unidos, pág. 395.

(2) Fallos de la S. C. de J. N. T. 14 pág. 142 T. 22 pág. 301.

(3) Irigoyen B., Justicia Nacional pág. 76.



necientes á una legación, están exentos por el derecho de gentes de la jurisdicción del país en que residen, á menos que renuncien á este privilegio con autorización del gobierno que representan; (1) ejecuten actos propios por los que deba entenderse que se someten á su jurisdicción, como ser: cuando acusan á otra persona y el asunto es llevado á los tribunales locales; (2) ó cuando la competencia judicial está autorizada por las mismas leyes del derecho de gentes. (3)

Gozando de esa exención de jurisdicción, tanto en materia civil como criminal, menos puede la Corte Suprema conocer de aquellas demandas contra Embajadores y Ministros, que estén fundadas en actos ejecutados en ejercicio de sus funciones, porque ellos no podrían cumplir su misión con la dignidad y seguridad que el desempeño de esos cargos exige. (4) En caso de atentados contra su persona, tampoco procede la intervención judicial, si ellos no hubiesen iniciado gestión alguna por la vía diplomática con el objeto de producir un caso de justicia. (5)

La intervención de la justicia federal, en cuanto se refiere á los cónsules, es más activa; porque no teniendo el caracter ni gozando de las inmunidades de los Ministros diplomáticos, están subordinados á los Tribunales, en caso de haber dado á las autoridades ó á los particulares justos motivos para iniciar juicio contra de ellos. A excepción de los actos verificados en el caracter que invisten, (6) pueden ser pues materia de juicio, sus privilegios y exenciones, (7) las obligaciones civiles y comerciales que contraigan y los actos criminales que ejecuten (8).

(1) Fallos de la S. C. de J. N. T. 19. pág. 108, T. 22. pág. 190, T. 25. pág. 610 y T. 48. pág. 519.

(2) Fallos de la S. C. de J. N. T. 59. pág. 279.

(3) Fallos de la S. C. de J. N. T. 2. pág. 46.

(4) Fallos de la S. C. de J. N., T. 55, pág. 328.

(5) Fallos de la S. C. de J. N. T. 65. pág. 229.

(6) Fallos de la S. C. de J. N., T. 59, pág. 66, T. 82, pág. 592.

(7) Fallos de la S. C. de J. N., T. 10, pág. 324.

(8) Fallos de la S. C. de J. N. T. 12. pág. 187, T. 19, pág. 187, T. 88, pág. 42.



Causas de Almirantazgo y jurisdicción marítima. Algunos autores, como el Dr. Joaquin Gonzalez, entre los nuestros, se han preocupado en distinguir el concepto Almirantazgo del de jurisdicción marítima, diciendo que: el primero comprende los *actos ó delitos ejecutados en alta mar*, donde todas las naciones tienen iguales derechos y jurisdicción; y que el segundo abarca los contratos, daños, servicios puramente marítimos, ó *relativos á derechos ú obligaciones del comercio y la navegación*. Agrega luego, que el Almirantazgo es aun divisible en dos ramas: una que abraza las capturas y presas que provienen del derecho de guerra (*jure belli*), la otra los actos ofensas ó perjuicios de estricta competencia civil, *sín relación con hechos de beligerancia*.

Estas diferencias de concepto, sea que se establezcan basándose en *el lugar* en que los actos ó delitos se realicen, en *su naturaleza*, ó *leyes que les sean aplicables*, no revisten para la práctica judicial importancia alguna. Al contrario, pueden ser causa de confusiones que han sido previstas y tratado de evitar, uniéndose esos dos vocablos para hacerlos en conjunto más comprensivos.

En la República Argentina, como en Estados Unidos, se quiso dar al gobierno federal *toda la jurisdicción de Almirantazgo*, tanto civil como criminal y toda la jurisdicción de presas; y, esto se verificó, valiéndose de las expresiones «todas las causas de Almirantazgo y jurisdicción marítima», para que no pudiera haber lugar á controversias forenses respecto á los asuntos particulares de *naturaleza civil*, que se consideran comprendidos en esa jurisdicción. Este propósito, es tan cierto, que no solo los historiadores y comentadores como Curtis y Story la sostienen, sino que aun Alberdi, al ocuparse de nuestra Constitución, amalgama y confunde las causas de Almirantazgo y jurisdicción marítima. (1)

Atendido á que estos asuntos se relacionan por su

(1) Véase Curtis, Historia de la Constitución de Estados Unidos, pág. 539, Story comentarios á dicha Const. Alberdi Las Bases, T. 1º, pág. 258 y 259.



esencia, con derechos y obligaciones de extranjeros que podrían suscitar cuestiones internacionales de gravedad, el Congreso sobre las bases constitucionales citadas, ha establecido los casos de jurisdicción de Almirantazgo y marítima expresando que corresponde á la justicia federal: 1º Todas las causas á que dan lugar los *apresamientos ó embargos marítimos* en tiempo de guerra. 2º Las que se originen por *choques y averías* de buques, ó por *asaltos hechos* ó por *auxilios prestados* en alta mar, ó en los puertos ríos y mares en que la República tiene jurisdicción. 3º Las que se produzcan entre los propietarios ó interesados de un buque, sea sobre *su posesión ó su propiedad*. 4º Las que versen sobre la *construcción y reparo* de un buque: sobre *hipoteca* de su casco: sobre *fletamentos y estadías*: sobre *seguros marítimos*: sobre *salarios de oficiales y marineros*: sobre *salvamento civil y militar*: sobre *naufragios*: sobre *avería* simple y gruesa: sobre contratos á la *gruesa ventura*: sobre *pilotage*: sobre *embargo* [de buques y *penas* por violación de las leyes de impuesto y navegación; sobre la *nacionalidad* del buque y *legitimidad de su patente ó regularidad de sus papeles*: sobre *arribadas forzosas*: sobre *reconocimientos*: sobre *abandono, venta y liquidación de créditos* del buque: sobre *cumplimiento de las obligaciones del capitán y tripulantes*; y *en general sobre todo hecho ó contrato concerniente á la navegación y comercio marítimo*. (1)

La jurisdicción de Almirantazgo en *materia criminal*, dice Story, abraza todas las ofensas públicas cometidas en alta mar, ensenadas, puertos, bahías, *á partir de la línea de las más bajas mareas*. Allí es exclusiva la jurisdicción de los Tribunales del Almirantazgo, porque la de los Tribunales del derecho común está limitada á las ofensas cometidas en la extensión de su condado. Con respecto á las costas del mar, la jurisdicción está dividida ó alternada entre los Tribunales del derecho común y los del Almirantazgo, siguiendo los límites de las *altas*

(1) Ley N° 48. de 14 de Septiembre de 1863.



y *bajas mareas*; la primera ó la jurisdicción del derecho común, se extiende sobre tierra *tanto como la marea baja*, y la jurisdicción del Almirantazgo *tanto como la marea sube*; usque ad filum aqua. (1)

Por nuestras leyes, nosotros hemos declarado que pertenece á la justicia nacional, el conocimiento de los crímenes cometidos en alta mar abordo de buques nacionales ó por piratas extranjeros, fundándonos en el principio de derecho internacional que hace de los navios porciones del territorio del estado, cuyo pabellón estan autorizados á llevar, y del que deriva la jurisdicción para conocer de los delitos ó crímenes cometidos en las condiciones expresadas; (2) como también, en el que dá derecho á todos los buques de todos los estados, sin distinción de nacionalidad, para ejercer en alta mar una especie de fiscalización y represión, desde que la piratería es un crimen del derecho de gentes que los estados deben castigar inexorablemente.

En cuanto á los crímenes cometidos en los rios, islas y puertos argentinos, hemos establecido que serán juzgados por el juez que se halle más inmediato al lugar del hecho, ó por aquel en cuya sección se encuentren los criminales, según sea el que prevenga en la causa. (3) Hay pues, como se ve, al lado de la jurisdicción federal una jurisdicción local concurrente como la que existe en los Estados Unidos, y que nuestra Suprema Corte ha aceptado, con relación al conocimiento de los crímenes perpetrados en las playas de mar, rios y canales navegables. (4)

Finalmente, como coronamiento de las reglas generales de deslinde sobre jurisdicción de Almirantazgo y marítima, diremos, que la que los Tribunales federales ejercen privativamente, solo se extiende á los hechos ó

(1) Story. Traducción de Calvo, pág. 331.

(2) Fallos de la S. C. de J. N. Noviembre 10 de 1901 causa V. Zanino.

(3) Ley de Jurisdicción y competencia.

(4) Véase Causa seguida á Benito Quintana por homicidio perpetrado en la persona de F. Quintana (Juzgado de Corrientes V. Juzgado de Santa Fe Fallo de la S. C. de Agosto 27 de 1887.



contratos concernientes á la navegación y comercio que se hace entre un puerto de la República y otro extranjero, ó entre diferentes puertos por los ríos interiores declarados libres para todas las banderas por el artículo 26 de la Constitución; (1) y que todos los actos y contratos que no tengan por objeto la navegación y los medios necesarios para ella, como ser, los servicios de lancha que se ocupan en la carga y descarga de las mercaderías dentro de un puerto, pertenecen en caso de demanda á la jurisdicción de los Tribunales provinciales (2)

De los asuntos en que la Nación sea parte. Es un principio establecido, que la Nación no puede ser demandada sin su consentimiento, pues uno de los atributos de la soberanía es el de que *quien la inviste*, no debe ser llamado judicialmente por los particulares á responder de sus actos y ser apremiado al cumplimiento de las obligaciones que de ellos pueden resultarle, porque la Nación no debe ofrecer otra garantía que *su buena fé*. (3)

Si la Nación, se ha dicho, pudiera ser demandada ante los Tribunales federales, vendría á quedar comprometido el principio constitucional de la independencia de los tres altos poderes del Estado; porque de ese modo, los poderes Ejecutivo y Legislativo estarían sometidos á las decisiones del poder Judicial. La autoridad del Congreso, por ejemplo, para fijar anualmente el presupuesto de gastos y para arreglar el pago de las deudas de la Nación, sería de hecho anulada si los Tribunales pudieran ordenar el pago forzoso de una deuda pública, que el Congreso de acuerdo con el Ejecutivo, hubiese declarado ilegítima (4) Luego se agrega, que sería una anomalía el que la fuerza, de que en último extremo hacen uso los Tribunales para hacer ejecutar sus resoluciones, fuera requerida al Gobierno Ejecutivo en contra de sí mismo, mayormente, en aquellos casos en que le está prohibido

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 12, pág. 253, T. 6, pág. 409.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 21, pág. 453, T. 6, pág. 400, T. 12, página 235.

(3) Fallos de la S. C. de J. N., T. 1º pág. 317, T. 12 pág. 227.

(4) Obligado. Año 1893, Cámara de Diputados, sesión de 3 de Agosto.



pagar sumas *no incluidas en el presupuesto ó distraerlas contra la ley*.

Estas opiniones, no coinciden con los que piensan que no hay razón para que los particulares, estén en peor condición que la Nación en cuanto á la adquisición de derechos y cumplimiento de sus obligaciones; máxime aspirando á consolidar la libertad é igualdad ante la ley, que solo se afianza *cuando á todos toca y obliga á todos*. Sancionar lo contrario, es según ellos, reconocer el principio monstruoso de que el Gobierno nacional puede despojar de sus bienes y arruinar á los particulares bajo fútiles pretextos, como podría ser el de *utilidad pública*, y quizás, hasta sin pretexto alguno. Si el peligro que se señala exclaman, es el de que los acreedores de la Nación vendran á demandarla por sus créditos ante los tribunales, este es un abismo en el que sólo pueden naufragar los quebrados ó deudores tramposos; en cuya categoría, no debe colocarse á ninguna Nación cuyos poderes sean una garantía de derecho para todos los ciudadanos. (1)

Para no minar los resortes de la administración, ni confundir la misma con los conflictos de derecho de un particular, nuestras cámaras legislativas han excluido de la comunidad de los procedimientos de las causas judiciales, los *actos del poder administrador*, quien se juzga obra no como persona del derecho civil sino como *apoderado de la sociedad*, con autoridad para resolver *administrando*. Cuando estos actos, diesen sin embargo ocasión á reclamaciones que fueran desatendidas, los perjudicados pueden demandar justicia á los tribunales federales *previa autorización del Congreso*, para arrastrar á juicio á la Nación. Ciertó es, que ese permiso es posible que sea negado y que en las cuestiones contenciosas administrativas, en que á cada momento pueden hallarse comprometidos los derechos de un ciudadano, es altamente moralizador que este tenga donde quejarse; pero, nosotros hemos entendido que la delegación en el poder judicial

(1) Zavalía año 1865, Cámara de Diputados, Sesión 5 de Agosto.



de lo contencioso administrativo, importaría la abdicación del Gobierno. (1) Los particulares no tienen pues en esas circunstancias, mas que confiarse en la imparcialidad, ilustración y justicia del Congreso, en el que deben hallar sus legítimos intereses, la misma protección y garantía que en los tribunales de la Nación, sea cuando le corresponda declararlos ó *permitir* perseguir judicialmente esa declaración. (2)

Tratándose de los casos en que la Nación acude á los tribunales como parte demandante, se ha dicho que el Poder Ejecutivo cumple uno de los deberes de su misión, cuando defiende los intereses, bienes y derechos del pueblo, y que no sería admisible el que un soberano no tuviese autoridad para litigar ante sus propios jueces; (3) como tambien, que el hecho de que la nación ó el gobierno federal no puedan ser demandados por el Congreso, no significa que no puedan serlo sus dependencias ó creaciones de la ley, como los Bancos, ferrocarriles y administraciones de aduana; porque la regla es que no basta que la Nación tenga interes en la causa para ser considerada como parte demandada, (4) sino que es necesario que sea ella misma, por medio de su poder ejecutivo ó administrador, la afectada por la demanda. Que por otra parte las *dependencias*, *reparticiones* ó empleados inferiores serían demandables, no por esa cláusula sino por la que se refiere á las causas regidas por las leyes del Congreso. (5)

Si como hemos visto, la Nación no puede ser demandada ni contrademandada ó reconvenida, porque esto produce los mismos efectos; (6) no está exenta aunque esa sea la regla común, de que cuando procede como *persona jurídica* pueda ser compelida al cumplimiento de sus obligaciones, aun sin autorización del Congreso, porque en-

(1) Gorostiaga, Cámara de Diputados, Año 1865, Sesión de 5 de Agosto.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 2, pág. 56.

(3) Joaquín González, Manual de la Const.

(4) Fallos de la S. C. de J. N. S. II T. 19 pág. 160.

(5) Ley de Juris. y Comp. 14 de Setiembre de 1863. Ley de 18 de Setiembre de 1872.

(6) Fallos de la S. C. S. II T. 10 pág. 203 Opinión P. Goyena P. G. ad hoc.



tonces puede estar en juicio sin daño para la sociedad sobre sus bienes ó sus derechos á la par de los particulares. Y ciertamente, no hay dificultad seria en la demanda contra un Gobierno, cuando éste se compromete en esa forma, porque cuando firma una escritura de venta, realiza un contrato ó compra un cargamento de armas, prescinde de su carácter soberano y toma para esos actos el de un particular que contrata aceptando ó imponiendo obligaciones. Y entonces, en ese carácter que contrató, con esa prescindencia de todo tinte de soberanía, es citado ante la justicia nacional para que cumpla el convenio ó repare su infracción. Se ejercita á su respecto el mismo derecho que él puede usar á su vez, demandando al que contrató con él. No se comprende el soberano contratando, vendiendo, comprando ó cobrando arrendamiento. Todas estas operaciones se *desprenden* del alto rango de la soberanía. Ellas se verifican, descendiendo el gobierno de esa posición invulnerable que se llama soberanía, para constituirse en *persona jurídica*, quedando naturalmente sujeto á la legislación que regla esos contratos y á un tribunal en que se le pueda demandar el cumplimiento de ellos, sin la más leve lesión para la soberanía que inviste. (1) Por eso es que legislandose sobre esta materia, se ha resuelto, que los tribunales federales y los jueces letrados de los territorios nacionales, conocerán de las acciones que se deduzcan contra la Nación en su carácter de persona jurídica, sin necesidad de *previa autorización legislativa*; pero, sin poder darles curso sin que se acredite haber precedido la *reclamación de los derechos controvertidos* ante el *Poder Ejecutivo*, y su *denegación por parte de éste*, ó acreditándose el *transcurso de un plazo de nueve meses* sin haber obtenido *despacho administrativo*. Las decisiones que se pronuncien en esos juicios, no pueden sin embargo tener más que un *carácter declarativo*, limitado al simple *reconocimiento del derecho que se pretende*. (2)

(1) Bernardo de Irigoyen, Justicia Nacional.

(2) Ley N°. 3952 de Octubre 6 de 1900.



De las causas que se susciten entre dos ó mas Provincias. La intervención de la justicia federal, en los casos en que es de suponerse que los tribunales locales no pueden ser imparciales, se recomienda por si misma, pues verdad es que nadie puede ser juez en causa propia ó en alguna que tenga el menor interés ó inclinación; y que razonablemente es de esperar, que las Provincias podrían no llegar á acordar sobre el tribunal que debiera juzgarlas, ó manifestarse levantándose en contra de esos fallos por ellas voluntariamente requeridos.

Sobre todo, cuando ocurre una disidencia entre dos ó más Provincias, el caso no es atribuido á la justicia federal solamente, porque la equidad y la sensatez no permiten á un Estado decidir y apreciar de los derechos á que los demás son acreedores, ó porque pueda haber imposibilidad de acordar la formación de un tribunal á esos fines; es principalmente, porque la primera necesidad de la Nación es salvar la paz pública, que estaria comprometida, si las cuestiones interprovinciales no estuvieran subordinadas al fallo de un tribunal supremo rodeado de ilustración é independencia.

Entre una Provincia y los vecinos de otra. No obstante no diferenciarse las Provincias de la Nación, en su carácter de persona civil, no se ha considerado repugnante á la letra y espíritu de la Constitución Argentina ni depresiva á la dignidad y soberanía de aquellas, el que puedan ser demandadas por los particulares *sin su consentimiento*; que lógicamente también podría suponerse necesario, por la analogía de situación en que estas como el Estado federal se colocan, con relación á las obligaciones que jurídicamente contraen. Tratándose de esa clase de demandas, se ha creído que cuando una Provincia arrastra á juicio á los vecinos de otra, ó viceversa estos á una Provincia, la acción debía deducirse ante un tribunal nacional, puesto que por este medio se sanja la dificultad que presenta la acriminación procedente de temores ó sospechas de parcialidad,



por la íntima conexión que tienen los jueces con los gobiernos locales é inclinación que debe existir en proteger los intereses de masa.

Entre los vecinos de diferentes Provincias. Esta excepción al derecho común, ha sido juzgada por unos como innecesaria y sin objeto, y por otros como perjudicial y opuesta á los principios nacionales, porque según ellos consagra la existencia de desconfianzas ó recelos mutuos que mas bien debieran combatirse, infundiendo la seguridad de que en todas las Provincias imperaría una recta administración de justicia; y que esta, jamás sería perturbada en su aplicación por afecciones ó simpatías locales. Se descubre, por otra parte, que con ella se desnaturaliza la disposición generalizada por serlo de sentido común, de que quien quiere demandar, debe hacerlo en el *fuero* y ante el juez de la *residencia* del demandado.

Todas esas consideraciones, si teóricamente pueden tener algún valor, no son suficientemente satisfactorias para hacer desaparecer una excepción que tiene su arraigo en un sentimiento positivo, como es el del amor á la localidad y á las personas entre quienes se vive, y á las que también, por su poderío ó influencia pueden temerse ó necesitarse; sobre todo, cuando como entre nosotros pasa, que no en todas las provincias la magistratura judicial tiene garantida su inamovilidad. Si esta condición pudiera por lo menos obtenerse dentro del órden é independencia de un *régimen de gobierno federativo*, las objeciones citadas podrían hacer pensar de otro modo. Pero, obligar al demandante á acudir al fuero y residencia del demandado, sin haberse establecido esa base cierta de la imparcialidad judicial, sería colocarle ante la justicia en situación de evidente inferioridad.

En definitiva, sea cual fuere la verdad de las apreciaciones propias ó extrañas emitidas; por nuestra Constitución, los *ciudadanos vecinos de diversas provincias* pueden someter sus cuestiones á la justicia federal cuando *no quieran someterlas á los juzgados locales*.

Decimos los *ciudadanos vecinos de diversas provin-*



cias, porque la razón de vecindad se refiere solamente á los *nacionales* y no á los extranjeros, cuando litigan entre sí. Esta ha sido la doctrina adoptada por la Suprema Corte desde los primeros tiempos de su instalación, y se comprende, porque las causas que harían peligrosa la intervención de la justicia local tratándose de ciudadanos argentinos, se debilitan en cuanto á los extranjeros, que por su misma separación de la vida política, difícilmente pueden adquirir un predominio ó vasta influencia en las esferas del gobierno sea local ó nacional. A fin de evitar argucias y abusos, se ha declarado igualmente por nuestro Superior Tribunal, que la vecindad de una provincia se adquiere á los efectos del fuero, por la residencia continua de dos años, por tener en ella propiedades raíces ó un establecimiento de industria ó comercio, ó por hallarse establecido de modo que aparezca el ánimo de permanecer. (1) Un ciudadano sin embargo, no puede invocar vecindad en dos provincias á la vez, aunque tuviera en una su familia, y sus propiedades ó negocios en otra; (2) porque se entiende que predomina el domicilio real, ó sea aquel en que personalmente reside, ó en que estableció su familia. (3) En el término vecinos, se comprenden también las municipalidades y demás corporaciones como personas jurídicas (4) Consideranse, por último, á los efectos del fuero, como vecinos de otra Provincia, los vecinos de la Capital ó distrito federalizado. (5)

Y entre una provincia ó sus vecinos contra un Estado ó ciudadano extranjero. Las palabras, ó sus vecinos, no se hallaban en el texto primitivo de la Constitución de 1853, ni fueron propuestas como reforma en la Convención Provincial de Buenos Aires de 1860. Ellas se consideraron por la Convención Nacional reunida en Santa Fé que, como se ha repetido, no tenía en toda su plenitud

(1) Fallos de la S. C. de J. N. T. 15, pág. 215.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., S. I T. 7 pág. 47.

(3) Fallos de la S. C. de J. N., S. IV T. 52, pág. 582 Cód. Const. Art. 91.

(4) Fallos de la S. C. de J. N., S. I T. 9 pág. 565-575; S. III T. 10 pág. 360 Ley de Jurisdic. y comp. de 14 Set. de 1865.

(5) Ley de 18 de Set. de 1884, Fallos de la S. C. S. II T. 18 pág. 170, 318, 400; T. 20 pág. 363.



el carácter de constituyente ni de revisora de la Constitución; porque la Convención de Santa Fé solo tenía un mandato especial y atribuciones limitadas por la naturaleza de ese mandato, que no le daba facultad para ligar con su sanción á pueblos que políticamente se organizaban. La Convención de Santa Fé, fué unicamente una Convención *ad hoc* para tomar en consideración y decidir sobre las reformas propuestas por la Provincia de Buenos Aires, que en esa forma, quiso sellar la unión con las demás Provincias hermanas de quienes había estado separada; pero habiéndose sancionado la existencia legal de esas palabras, por resoluciones del único tribunal que pudo haberlas anulado, la Suprema Corte, debe juzgarse que tienen fuerza obligatoria. Esa aceptación, era trascendental, porque afectaba el propósito general de «afianzar la justicia», que funda el crédito de una Nación ante las demás y podía comprometer la responsabilidad de la nuestra, desde que todas las naciones responden de la conducta de sus ciudadanos, y la denegación de su justicia ó corrupción por los fallos de los tribunales, se colocan entre las justas causas de guerra (1)

Para resolver las cuestiones sobre jurisdicción, por razon de *nacionalidad* ó vecindad de las partes, se han establecido las siguientes reglas que las simplifican: 1.^a Corresponde á la jurisdicción nacional las causas entre un extranjero y un ciudadano, ó entre un vecino de la provincia en que se promueva el juicio y un vecino de la otra provincia; 2.^a Si el derecho cuestionado no pertenece originariamente sino por *cesión al que lo reclama*, para que surta fuero federal, es necesario: a) que el *cesionario* personalmente se halle en las condiciones necesarias de *nacionalidad* ó vecindad con respecto á la otra: b) que el *cedente* se halle en las mismas condiciones de modo que el mismo hubiera podido promover el juicio; 3.^a Las cuestiones entre extranjeros, ó entre vecinos de una misma provincia son siempre extrañas á la jurisdicción na-

(1) Story Comentarios § 1697 El Federalista N° 80, Paschal Const. Anot N° 209, 449.



cional, aun cuando el derecho cuestionado pertenezca al que le reclama, por *cesión de otra persona* que hubiera podido recurrir á dicha jurisdicción.» (1)

En las causas entre una *provincia* y un ciudadano extranjero, no está demás el recordar que el fuero creado por el artículo 100 de la Constitución Nacional, se refiere á aquellas que versan sobre acciones civiles; esto es, sobre derechos nacidos de estipulación ó contrato, no á las causas que se promuevan para *corregir con penas* las infracciones de las leyes locales que ha dictado una provincia en materia de su exclusiva competencia, ni á las acciones que se intenten contra las sentencias que en ellas recaigan, de las cuales no podría conocerse sin someter á juicio los procedimientos de autoridades independientes de los poderes de la Nación, y que no les deben cuenta del uso que hacen de sus atribuciones peculiares. (2)

Sin embargo, la intervención del gobierno nacional es necesaria en la demanda de un extranjero contra una Provincia, cuando se pide el cumplimiento de una obligación convencional ó reparación de los perjuicios que resulten de una *violencia consumada*, porque, ó la Corte Suprema es competente para conocer de la demanda ó tiene que ser decidida por el Poder Ejecutivo Nacional en la forma *de un reclamo diplomático*. Pero esa intervención no debe ejercerse, sinó cuando la violencia está consumada sin remedio alguno, porque sólo entonces puede ser responsable la Provincia. Cuando no, las autoridades nacionales no tienen facultad para interrumpir á los Gobiernos Provinciales en el ejercicio de las funciones que por la Constitución les compete. (3)

Domicilio de un concurso. «Al concurso que es una personalidad moral, no se puede atribuir otro domicilio y vecindad que la del lugar en que está radicado; porque el domicilio de las personas civiles que solo son entida-

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 25, pág. 726.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 7, pág. 575.

(3) Fallos de la S. C. de J. N., T. 2, pág. 434.



des de razon, no se determina por el de los individuos que forman el conjunto, sino por el lugar en que tienen su establecimiento principal; y un concurso no tiene otro establecimiento *que el que le constituyen los autos* en el lugar en que se siguen.» Cualesquiera que sea la vecindad de cada uno de los acreedores, ella no puede pues ser alegada para pretender que la causa sea pasada al conocimiento y decisión de la justicia federal (1)

Art. 101. En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescribe el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes á Embajadores, Ministros y Cónsules extranjeros, y en los que alguna Provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente.

La jurisdicción por apelación tomada en el sentido abstracto, solo denota la facultad de un tribunal para revisar los procedimientos de otro, en cuanto al derecho ó al hecho ó á los dos, con el objeto de reparar los errores que se puedan haber cometido en la resolución de un juicio; pero no es esta existencia de un tribunal superior de desagravio, lo que nuestra Constitución principalmente ha querido establecer, al valerse de los términos de jurisdicción por apelación. Ella ante todo ha tratado de fijar una regla de orden judicial, para determinar los asuntos que originariamente ó por apelación incumben á la Suprema Corte, y los que, por no haber sido *exceptuados* corresponden á los tribunales inferiores, aun cuando puedan ó no llegar en ultima instancia al conocimiento del más alto tribunal, por estar los poderes de apelación sometidos á las limitaciones y reglamentaciones de la ley.

Ejerciendo ese derecho de ampliar ó restringir la ju-

(1) Véase Ugarte, art. 100 de la Constitución. Enciclopedia Jurídica Argentina. Año 1º Septiembre 5 de 1901 N.º 2.



jurisdicción de apelación, el Congreso Argentino ha radicado el conocimiento de las causas concernientes á la justicia federal, en los Juzgados de sección, Cámaras federales de apelación y Suprema Corte, por via de apelación ó apelación y nulidad. Interviniendo en los demás casos, la Suprema Corte, *originaria y exclusivamente*, ella procede como tribunal único y sin que haya más recurso sobre sus decisiones que los acordados por las leyes de procedimientos, en los casos que ellas designan para pedir al mismo tribunal, la aclaración, rectificación ó revisión de sus propias sentencias, en las causas que son materia del artículo que examinamos, á saber:

1º. Las concernientes á embajadores ú otros ministros diplomáticos extranjeros, á las personas que componen la legación, á los individuos de su familia ó sirvientes domésticos del modo que una corte de justicia puede proceder *con arreglo al decreto de gentes*.

2º. Las que versen sobre los privilegios y exenciones de los cónsules y vice cónsules en su *caracter público*.

3º. Las que versen entre una provincia y un Estado extranjero.

4º. Las que versen entre dos ó más provincias y las civiles que versen entre una provincia y algún vecino ó vecinos de otra ó ciudadanos ó subditos extranjeros. (1)

«Por más inmediato que sea el interés que una provincia tenga en una causa, si ella no es parte directa, no procede la jurisdicción originaria de la Suprema Corte. Un estado en el sentido de la Constitución, solamente es parte cuando aparece como tal en los autos, y demanda ó es demandado en su capacidad política. No es bastante que pueda tener algún interés en una causa entre otras personas, ó que sus derechos, sus facultades, sus privilegios, entren en ella incidentalmente en cuestión. Debe figurar como demandante ó demandado, de manera

(1) Ley N.º 48 de 14 de Septiembre de 1865.



que la sentencia le sea obligatoria, como en las causas ordinarias lo son sobre las partes litigantes*. (1)

En resumen, según las reglas que hemos estudiado, el Congreso no puede dar á los tribunales inferiores la jurisdicción originaria de que ha sido investida la Corte, porque si por una ley pudiera crear y extender la jurisdicción extraordinaria, haria ilusoria aquella cláusula singular y restrictiva: pero, nada obsta á que atribuya á esos tribunales inferiores una jurisdicción originaria, en cuanto á otras causas que no sean las enumeradas, porque no lo ha prohibido la Constitución. (2)

Art. 102. Todos los juicios criminales ordinarios, que no se deriven del derecho de acusación concedido á la Cámara de Diputados se terminaran 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.

Nuestra constitución, que no podia sino prometer la institución del jurado desde que ella no existía, al habilitar al poder Legislativo para crearla á los efectos de la aplicación de la ley penal, anticipó la jurisdicción que le asignaba sobre esa materia, sin olvidar, el determinar el lugar en que los juicios debían tramitarse, á menos de haberse cometido el delito fuera de los límites de la Nación y en contra del derecho Gentes; en cuyo caso, deja al Congreso facultad para radicarlos donde presuma ser más conveniente. Por esta uniformidad de organización que no compromete al orden civil, la Constitución

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 28, pág. 78.

(2) Vedia, Constitución Argentina.



se propuso garantizar el principio de la libertad individual y el principio no menos precioso de la defensa social, conformándolos á una institución de justicia, que ha sido mirada como *del pueblo y para el pueblo*, porque le hace participar de la aplicación de la ley y defensa de los derechos personales.

La actuación de estos juicios se hará en la misma Provincia donde se hubiese cometido el delito. El ideal de la justicia rápida, económica y libre de trabas superfluas, habria habido que desecharlo, si el trámite de los procesos criminales debiese realizarse fuera del lugar en que el hecho se verificó. Si establecida la existencia del jurado la justicia criminal quedará descentralizada, ella sería deficiente y no reuniría á su alrededor, las fuentes de información, los elementos de credibilidad y verdad que deben ser fundamento de la rectitud de sus fallos; porque desde la *inspección ocular del teatro del suceso*, guía inapreciable en ciertas circunstancias para pesquisar é identificar el delincuente y llegar al mejor conocimiento del delito, hasta el exámen de las pruebas generales de cargo y descargo, estarían lejos del tribunal, que tendría que acercar ó acercarse á esos medios de juicio, produciendo gastos ó confiando su acumulación á funcionarios extraños: y, siendo la prueba la parte más esencial del procedimiento, se comprende claramente las funestas consecuencias que ocasionaría en la resolución de las causas, *el retardo de su apreciación* ó la forma *indirecta* [de alcanzarla. A estas consideraciones hay que añadir, la de que la pena aplicada no llenaría entre sus fines propios, la de ser ejemplar y moralizadora, porque sus efectos de desagravio no se sentirían inmediata é intensamente en el sitio de la sociedad ofendida. Es decir, que la justicia dejaría de ser eficaz, aunque sus decisiones se armonizasen con las aspiraciones del medio en el cual se consumó el hecho que turbó la paz social, por no haber recibido allí el culpable, la sanción que merecía.

Pero cuando cste 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. Siendo el poder federal quien debe velar por el tranquilo mantenimiento de nuestras relaciones exteriores, los asuntos que pudieran afectarlas han sido excluidos de la acción de los tribunales locales, atribuyendo al Congreso el derecho de distribuirlos con relación á las necesidades y extensión del territorio, al amparo del *fuero* que la Constitución ha establecido en interes de la conservación de la paz y respeto á los derechos de soberanía de la Nación. Además de estos delitos, deben considerarse exceptuados de la categoría de los delitos locales, no solo los expresados, sino también todos los que tienen *fuero propio* como ser: los de caracter militar, los cometidos por los alizados al servicio de la Nación y aquellos que tienen un objeto puramente político. No tratándose de delitos con fuero especial ó de delitos del Código Penal sometidos á la jurisdicción de las Provincias, estas pueden determinar la organización de su justicia y procedimiento penal, en cuanto á los delitos y faltas sobre los que les corresponda legislar con caracter privativo.

Art. 103. La traición contra la Nación consistirá unicamente en tomar las armas contra ella, ó en unirse á sus enemigos prestándoles ayuda y socorro. El Congreso fijará por una ley especial la pena de este delito; pero ella no parará de la persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá á sus parientes.

Interesando á todos los ciudadanos el conservar la tranquilidad, integridad é independencia de su país, se ha hecho del delito de traición á la Nación, un delito especial, tanto para castigarlo en toda su gravedad, cuanto para que no pudiera ser interpretado extensivamente con infames propósitos. Sin embargo, el texto constitucional no ha sido apreciado como determinado y preciso, aun-



que aparezca que ha habido la deliberada intención de prevenir ampliaciones, en los casos de delito de traición. En nuestro Congreso se ha dicho que nada hay más vago que este artículo, en la parte en que dispone que son traidores los que se unen al enemigo para prestarles ayuda y socorro. Que en estas palabras puede comprenderse aun aquellos que escriban ó favorezcan de esa manera sus planes, apesar de que *después* se declare la guerra; porque tanto se une al enemigo el que moralmente le presta auxilio como el que viene con las armas en la mano. Según los que así pensaron al dictarse la ley reglamentaria, merecen el dictado de traidor no solo todos aquellos que presten auxilio material ó físico, sino también auxilio moral contra la patria, aun que estén en la más alta escala de la sociedad, porque este delito siempre es el mismo en cuanto significa estimular á una potencia extranjera para reaccionar contra su propio país por medio de las armas. Otros por el contrario sostuvieron, que tanto el caso de tomar las armas contra la Nación como el de unirse á los enemigos, suponían el *caso de guerra*; y que la ayuda y socorro debía ser material para ser juzgado traidor, porque sino se calificaría de traidor al que unicamente procurara *crear* esos enemigos, y se haría peligrar á cada momento, por interpretaciones antojadizas, la libertad de los ciudadanos. El Congreso no obstante esta última opinión, no ha querido distinguir entre la materialidad é inmaterialidad de los auxilios, para deducir de la naturaleza de estos la culpabilidad de los que los prestan; y ha considerado como actos de traición, aun los actos anteriores á la guerra siempre que *ella se produzca*. Los casos mencionados por la Constitución, en tal concepto, no los ha tenido como únicos y ha establecido que todo ciudadano ó persona que deba obediencia á la Nación, la traiciona ejecutando cualquiera de los siguientes hechos:

- 1.º Provocando á una potencia extranjera á declarar la guerra á la argentina.
- 2.º Tomando las armas contra ésta bajo las banderas enemigas.
- 3.º Facilitando ó pro



curando facilitar al enemigo la entrada en el territorio nacional, el progreso de sus armas, ó la toma de una plaza, puerto militar, buque del Estado ó almacén de municiones de boca ó guerra. 4.º Suministrando voluntariamente á las tropas enemigas, caudales, armas, embarcaciones, efectos ó municiones, ú otros medios directos para hostilizar á la Nación. 5.º Reclutando y levantando gente dentro del territorio nacional para el servicio de una potencia enemiga; seduciendo las tropas de la Nación para engrosar las filas enemigas, ó informando á los jefes enemigos con planos y noticias conducentes á facilitar las hostilidades. 6.º Impidiendo que las tropas nacionales recibieran en tiempo de guerra los auxilios y noticias indicados en los incisos 3.º y 4.º.

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 á sus parientes de cualquier grado.

La Constitución, además de haber opuesto una barrera á las interpretaciones arbitrarias del delito de traición, ha eximido de toda pena á sus parientes de cualquier grado que sean; porque antiguamente, se les hacía participar de su condena, por creerse que era conveniente y hasta justa esa solidarización. Por esa forma de castigo se buscaba por una parte engrandecer el efecto intimidatorio de aquella é interesar á la familia en oponerse á que el delito se consumara. Luego, no obstante ser el sofisma saltante, se decía para justificar la persecución de los parientes, que el que rompe los vínculos sociales pierde todos sus derechos, y perdiéndolos no puede transmitir ninguno en vida ó por muerte á sus herederos. El delito de traición, no solo borraba pues la persona del traidor ante la ley, sino que desataba la cadena familiar negando todo parentesco por ascendencia ó descendencia. Contra esta teoría de mancomunidad de sufrimientos y odios, ha reaccionado el sentimiento de la verdadera justicia, prohibiendo inculpar á la inocencia por actos extraños que, por solo responsabilizarla podrían pervertirla.



Facultad de indultar por delito de traición

La facultad de indultar por delito de traición, no aparece negada al Presidente por nuestra ley fundamental, no obstante haber sido aquel definido y condenado como un delito especial, por ser *dirigido inmediatamente contra la sociedad*. En razón de ese rasgo que le caracteriza, se ha abogado porque establecida la culpabilidad del delincuente, se hiciera intervenir al Congreso como representante genuino de aquella, en ese acto de gracia, en el que se ha creído absolutamente necesario hasta excluir toda suposición de *connivencia criminal* con el primer magistrado de la República. Este procedimiento sin embargo, no ha gozado de unánimes simpatías, porque como afirma Hamiltón: «No puede dudarse que un hombre prudente y de buen sentido, es más idóneo en ocasiones delicadas, para pesar los motivos que pueden abogar en pró y en contra de la remisión del castigo, que cualquiera asamblea» que, puede estar inficcionada, por los resentimientos de la ofensa ó por debilidad de buena índole, cuando precisamente fuera útil en vez de otorgar la impunidad hacer un escarmiento.

Gobiernos de Provincia



El federalismo que sin arraigo científico ni tradición democrática triunfara en nuestro país en 1855, se consolidó en 1860, afirmándose que hasta ese entonces, el *único pacto social existente* de la Nación Argentina era el acta de su independencia; y que el *derecho público provincial era el único que tenía raíces en el pasado*; porque después de esa época, la nacionalidad nunca había estado unida por el vínculo del derecho, y cuando lo había estado había sido aparentemente, porque ese vínculo no había tenido solidez. Que en los diversos ensayos de constitución nacional que se intentaran, los principios de gobierno escritos en el papel, nunca habían llegado á ejercer influencia en la opinión ni á convertirse en fuerzas vivas que reaccionasen poderosamente sobre los hombres y las cosas, por cuyo motivo, nuestras constituciones nacionales se habían borrado de la memoria de los pueblos como caracteres trazados en la arena, sin haber podido dar origen á un derecho público argentino; es decir, un derecho nacional uniforme, que revistiendo formas normales fuese igual para todos, y pudiese servir de base ó antecedente para la Constitución general. (1) Que tocante á las Provincias, su derecho como *consentido y expreso* databa de la organización *del sistema representativo en Buenos Aires*; así como la existencia del sistema provincial que contenía el jermen de la federación, había tenido *su origen* en la descomposición del sistema colonial que se había operado en 1820; por lo que, siendo esos los únicos antecedentes constitucionales de la asociación política argentina, era necesario reconocerles una existencia de hecho ó de derecho. (1)

Los jefes del partido localista de Buenos Aires, fra-

—

(1) Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal.



casados en su intento de *desintegrar á la Nación*, consecuentes en sus odios y en su plan de obstruccionismo quisieron no pudiendo llevarlo más adelante, hacer *preceder por medio de esa exposición* el poder de provincia al *poder federal*, para disminuir su autoridad y presentar la Constitución Argentina como fruto de un *pacto* entre *poderes independientes*. De ese modo escondieron el origen de nuestra *federación unitaria* y oscurecieron y embrollaron nuestra organización institucional, que como ya lo hemos dicho, no puede ser literalmente comentada ni explicada por las reglas del sistema federal de Norte América. Al revés de lo que ellos afirmaran, nuestra historia prueba que la federación argentina no ha procedido de *individualidades aisladas y soberanas*, sino de una antigua centralización realista y *práctica*; y que las provincias al federarse, no buscaron más que la *mera descentralización del gobierno nacional*. Por eso decía Alberdi. «El hijo de estos países que no ve la Nación más arriba de la provincia, el que no ve la *República Argentina* arriba de la provincia de su nacimiento, no es *Argentino*, no está en la vida general y colectiva de su país....» La nacionalidad ha muerto en su corazón; vale tanto para reconstruirla como el pedazo de un cadáver para reorganizar su pasada existencia.» (1)

Reducida la Federación Argentina, á una simple descentralización del gobierno interior en una parte de sus atribuciones, ella deja indivisible la soberanía *exterior y territorial*, porque las provincias no tienen derecho para desmembrarse ni el extranjero para reconocer á esta ó aquellas individualidades domesticas, pues el acto de tratar con una de esas secciones en que políticamente el país se divide, le haría responsable y expondría á represalias por pretender alterar la unidad de la República y condiciones de su gobierno interior y general, no obstante no haber conocido á las provincias que la forman en el rango de Estados ó soberanías internacionales.

(1) Alberdi. De la Integridad Nacional de la República Argentina.



La República Argentina, apesar de la existencia independiente de los gobiernos de Provincia establecidos como centros orgánicos para la administración y gobierno general del país, es por todos los actos fundamentales que forman la tradición de su existencia política, tanto colonial como republicana, *un solo Estado* gobernado por el principio de la soberanía popular, en que, la mayoría hace ley aun para la minoría disidente. (1) «La soberanía política absoluta no pertenece ni puede pertenecer de derecho á ninguna de las provincias argentinas; porque todas conquistaron el territorio en comun; porque son solidarias en sus reveses y en sus glorias y porque el martirio las ha fraternizado.» (2)

Art. 104. Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Como la autoridad delegada en la Constitución por el pueblo argentino, ha sido confiada á dos gobiernos enteramente distintos—al Gobierno Nacional y al Gobierno Provincial—con el objeto de que uno responda á las necesidades generales y atienda ciertos intereses comunes, y el otro, para penetrar en todos los detalles de la sociedad; el poder se ha dividido enumerando y especificando lo que es del Gobierno Nacional y haciendo indefinido y propio de Gobierno Provincial lo no comprendido en aquella determinación. Así aunque la esfera del gobierno federal se circunscriba á un número limitado de cosas, esto no obsta á que las provincias puedan legislar y estar en participación con aquel gobierno, en los casos en que nada impida la concurrencia, ó en *que no* se contra-

(1) Véase Alberdi. Apéndice de la Integridad Nacional Argentina.

(2) Minuta de declaración, Congreso Constituyente Año 1853. Sesión de Mayo 5.



vengan las disposiciones del gobierno nacional que *son supremas por esencia*; es decir, tienen la supremacía ó prelación en su aplicación. La regla es pues, segura y sencilla, porque sabiendo cuales son los poderes que las provincias deben reconocer como delegados en el gobierno formado por la unión de todas ellas, ejercen todos los que por disposición expresa no se les haya *restringido* ó prohibido ejercitar. Esos poderes las provincias no los pueden perder, porque son en su existencia absolutamente indispensables al sistema y porque la Constitución no consiente en que ellos se deleguen ó renuncien.

Por el origen y naturaleza del mandato de sus miembros, el Senado es el guardian especial de la soberanía de las Provincias y, tiene la severa obligación de velar sobre sus derechos y mantener siempre intacta la línea de separación entre el Poder Nacional y el Provincial. El en ningún momento, debe pues asentir en que se intervenga en la administración interna de las provincias, aunque sea bajo la forma de *prestación de servicios benéficos á la localidad*, salvo que su *dirección y manejo les sea entregado*, porque la independencia de los estados sería irrisoria si el gobierno federal pudiera tener agentes propios en cada ciudad, pueblo ó aldea y llegar invadir tanto el círculo de acción de las provincias como el de las mismas municipalidades (1)

Aunque nuestra Constitución nada diga á quien pertenece ejercer aquellos poderes *que hubiesen sido negados ó prohibidos á los Estados*, se entiende que corresponden á la Nación. Atendiendo á esto último, se ve como lo expresa Vedia, que el artículo 104 es incompleto desde que silencia algo que no debió callar, porque no puede estrictamente considerarse que tanto los *poderes delegados* á la Nación como los *poderes prohibidos* á las Pro-

(1) Véase como antecedente. El Mensaje del Veto á la ley 7046 sobre Provisión de Agua Potable de Agosto 9 de 1910 firmado por el Ex-presidente de la República Dr. José Figueroa Alcorta y su Ministro Sr. E. Ramos Mejía.



vincias, representan una misma cosa, no obstante el criterio formado de que si se *negaron*, fué para *acordarlos al gobierno federal*.

Y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Esta cláusula adicionada á la Constitución, no tiene ningún valor, porque Buenos Aires ni las demás Provincias se reservaron poder alguno al constituir la Nación, y porque ésta, debía fundarse conforme al Convenio de Unión—del 6 de Junio de 1860—explicativo del pacto del 11 de Noviembre de 1859; que tendía á uniformar *las leyes* á fin de que desapareciesen para siempre los obstáculos políticos y complicaciones mercantiles que entre ellas habian existido, restableciéndose sobre bases sólidas y comunes un vínculo perpetuo, sin desdoro ni *concesiones odiosas*, que más tarde pudieran *servir de pretexto á malas pasiones ó intereses mezquinos* (1) La adición no tuvo de esa suerte, otro objeto que el de asegurar á la *Provincia de Buenos Aires* el derecho de *revisar la Constitución Nacional de 1853*, que regía á las demás provincias argentinas. Por eso, la comisión que la propuso declaró: que no habiendo estado representada Buenos Aires en el Congreso Constituyente que funcionara en Santa Fe, y en que trece provincias habian expresado su voluntad de confederarse, en virtud de pactos preexistentes; y habiendo sido necesario celebrar más tarde el tratado del 11 de Noviembre, en virtud del cual recién Buenos Aires aceptaba incorporarse ó confederarse, prévia *revisión* de la Constitución, *ese y no otro era el pacto preexistente á que se refería á Buenos Aires*, y por lo tanto su cumplimiento debía quedar garantido en la Constitución misma, pero fijandose como una regla general, por no ser propio que en la *ley común* se establecieran *artículos especiales* en favor de una provincia respecto de otra (2) Toda la cuestión estaba pues en *consagrar constitucio-*

(1) Convenio de Unión enunciado.

(2) Informe de la Comisión de 3 de Abril de 1860.



nalmente el Pacto del 11 de Noviembre, porque él en sí, *encejaba* el derecho de hacer *reformas á la ley fundamental*, de manera que lo que se quería, era que de ningún modo pudieran *ser rechazadas* por la *Convención Nacional*, las reformas que la Convención del Estado de Buenos Aires introdujera bajo su amparo. Ese y no otro fué el propósito de la frase empleada, por mucho que nuestros comentadores declaren que por ella Buenos Aires procuró *conservar sus propiedades* y sus establecimientos públicos; pues esos derechos, estaban de antemano consagrados por el mismo vínculo federativo que ligaba á las demás Provincias argentinas. Desde luego podemos manifestar, que ninguna provincia argentina después de su incorporación se ha reservado poder ni privilegio alguno, y que esos convenios accidentales y transitorios destinados á facilitar la organización nacional, caducaron por lo mismo, desde la jura de la Constitución.

Art 105. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus Gobernadores, sus Legisladores y demás funcionarios de Provincia, sin intervención del Gobierno Federal.

Encuadrado el derecho público de las provincias dentro del sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y asegurando su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria, ellas pueden no usurpando atribuciones federales llenar los propósitos del gobierno seccional, con la entera independencia de un verdadero Estado, determinando la extensión, limite y manera de ejercer los poderes instituidos por la soberanía inherente al pueblo de su territorio.

«¿Cuándo empezó en la República Argentina el gobierno de provincia constituido en forma representativa,



es decir, compuesto de poder *legislativo, ejecutivo y judicial*? ¿Que situación lo hizo nacer? ¿Porque causas se formo? ¿Bajo que principios, con que miras y en que origen tomó el tipo de su organización?

«El primer gobierno argentino de provincia (compuesto de tres poderes) nació en 1821, y fué el de Buenos Aires precisamente. He aquí su origen referido por sus fundadores:

«Los diez primeros años de la revolución (escribía el Sr. Muñoz, bajo la inspiración de Rivadavia, á sir Woodbine Parish, ministro inglés) fueron de continua lucha. El undécimo, es decir el año de 1820, vió desaparecer todas nuestras esperanzas. Al principio del año se operó un movimiento de insurrección contra la autoridad suprema del país.... ¿*Que haremos?* Esta cuestión produjo en las opiniones una división de otro género. Los unos, creyendo que la revolución había imposibilitado los pueblos para sostener con brillo su autoridad general, opinaban que se debía *consagrar el aislamiento de cada provincia* como algo más necesario que una nueva centralización. Los otros, convencidos de que esta impotencia de los pueblos se oponía á su división en gobiernos separados, rechazaban toda idea de aislamiento, y opinaban que se debía reunir un Congreso general. Tal era la posición del país á principios de 1821. Por fin la cuestión vino á resolverse; se consideró que el interés *general* reclamaba el restablecimiento del buen orden en *Buenos Aires*, y que obtenido esto las otras partes de la República se tranquilizarían poco á poco. *La opinión que quería consagrar el aislamiento triunfó; y desde entonces se trató de reunir los elementos necesarios para la organización de un poder administrativo provincial*, sobre el que pesara una responsabilidad tan difícil.» (1) De ese modo tuvimos la organización local que estuvo á punto de desmembrar al pueblo argentino, y después vino á crear nuestro sistema mixto central y provincial, en que el ejercicio de la sobe-

(1) Véase Alberdi. Las Bases. Elementos de Derecho Público Provincial.



rania del pueblo se dividió en dos partes para que cada Provincia tuviera el derecho de usar de la propia.

Eligen sus Gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de Provincia, sin intervención del Gobierno Federal. «Reservando la Constitución á cada una de las Provincias la elección de sus autoridades, pone en sus manos todos aquellos medios de hacer su bien. Quedan constitucionalmente en plena posesión de las facultades para procurar la prosperidad posible, aprovechar de los favores de su clima, la riqueza de sus frutos, los efectos de su industria, las comodidades de sus puertos, y cuantas mejoras pueda proporcionar á un pueblo libre, la fertilidad del suelo, de mancomun con la industria del hombre...» Todo esto, no siempre se conseguiría, si los habitantes de cada Provincia no tuvieran en absoluto el derecho de nombrar sus mandatarios, pues no estando su soberanía representada por un personal diferente al del gobierno nacional, existiría el peligro de que fuera influenciado por sus autoridades, con daño de los intereses y legítimas aspiraciones de localidad.



Inmunidades de los funcionarios provinciales

Los funcionarios que desempeñan los gobiernos de provincia, gozan de las inmunidades con que sus constituciones les rodean para asegurar la independencia y estabilidad de sus funciones, dentro del orden local y federal, cuando los abusos ó delitos que cometan perjudiquen á los *individuos* ó *intereses locales* solamente; porque de lo contrario, los Tribunales Nacionales intervendrían en el gobierno interior de las provincias, y sus magistrados no serían los agentes de un poder independiente y soberano. (1) Siendo el objeto de toda Constitución y en especial la *federativa*, unir y conciliar los derechos, intereses y fueros de los pueblos é individuos, para que todos vivan en pacífica comunión, ese y no otro podía ser el concepto de nuestros constituyentes. sobre la absoluta y exclusiva facultad de las provincias para determinar la forma de hacer efectiva la responsabilidad de sus funcionarios, sea por si ó facilitando la acción de las autoridades nacionales.

Por eso cuando los convencionales de 1855 incurrieron en el error, corregido más tarde por los de 1860, de incluir á los Gobernadores de Provincia en el número de los funcionarios sujetos á juicio político ante el Congreso Nacional, se protestó diciendo con suma sensatez, que ello importaba un *ataque á la tolerancia é independencia* de cada provincia, base esencial del sistema federal; porque de ese modo, se sujetaba á una autoridad soberana *sin previo conocimiento de su legislatura*, á un tribunal que *no sería superior* sinó en aquellos negocios que pueden llamarse nacionales, pero no *en lo relativo á los negocios interiores de sus provincias*; que para acusarlos

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 1.º, pág. 174, T. 7, pág. 61, T. 30, pág. 17.



estaban sus legislaturas; para juzgarlos su respectiva cámara de justicia. (1)

Tratándose de *daños ó delitos causados á particulares* por funcionarios provinciales, es necesario pues, entablar previamente juicio político en caso de ser autores el Gobernador, los Ministros ó miembros del Poder Judicial; (2) y pedir cuando sea algún diputado ó senador, la exclusión del seno de la cámara á que pertenezca, para dejar entonces á los Tribunales nacionales ó provinciales en aptitud de proceder. (3)

Pero, si los daños ó delitos no fueran causados á *particulares*, é hirieran prerrogativas de la Nación ó comprometiesen su seguridad, extendiéndose la jurisdicción federal á todos los casos regidos por las leyes del Congreso, y abrazando esta generalidad tanto la jurisdicción civil como la criminal cuando se ejerce directamente, las autoridades de provincia son responsables ante ella *sin mediar juicio político ó pedido de exclusión*, porque si así no fuese, se dejaría en completa libertad á esos funcionarios para comprometer los intereses, la tranquilidad pública y la soberanía del Gobierno Nacional, cuando su ambición ó malas pasiones los indujeren á perjudicarlo, ó á promover la sedición ó la rebelión, por cuyos crímenes no podrían ser juzgados por las autoridades de provincia, á quienes el Congreso mismo no podría investir de una jurisdicción que la Constitución lo manda distribuir entre la Suprema Corte y los tribunales de la Nación exclusivamente (4)

«En cuanto se refiere á los empleados inferiores de la administración, dos sistemas han prevalecido en la doctrina para hacer efectiva la responsabilidad. El uno, según el cual, toda queja debe ser dirigida al Ministerio, quien si aprueba la conducta del empleado, asume la responsabilidad por el acto acusado, autorizando solo en el caso

(1) Gorostiaga. Congreso Constituyente año 1853.

(2) Fallos de la S. C. de J. N., T. 9, Vista Fiscal de Francisco Piso, T. 9, pág. 512.

(3) Fallos de la S. C. de J. N., T. 9, Vista fiscal de Francisco Piso, pág. 512.

(4) Fallos de la S. C. de J. N., T. 6, pág. 391.



contrario el enjuiciamiento del último ante los tribunales ordinarios; y el segundo, que permite llevar á los empleados ante dichos tribunales, sin trámite alguno previo.» (1)

Pero, como dice el Dr. Cortés, el primer sistema es vicioso, porque dificulta y embaraza las reclamaciones con los trámites previos que requiere, colocando tambien muchas veces al particular frente á frente del gobierno, al cual tendría que vencer ante las Cámaras para poder hacer valer sus derechos, cuando hubiese asumido con su aprobación la responsabilidad del hecho denunciado.»

El segundo es mucho más sencillo, breve y expeditivo, ofreciendo con esto solo mayor garantía, sin que al empleado se le irroque vejamen alguno con obligársele á demostrar ante un tribunal imparcial la legalidad de su conducta. (2)

Art. 106. Cada Provincia dicta su Constitución, conforme á lo dispuesto en el art. 5.º.

Si bien las Provincias pueden dictar sus constituciones, los organismos políticos que por ellas se crean, deben en cierto modo ajustarse á la complexión nacional para que las bases del edificio sobre las que la República ha sido organizada, sean incommovibles. Así el gobierno provincial, apesar de la soberanía reservada al pueblo local no podría dejar de estar constitucionalmente dividido entre tres poderes independientes entre sí, *el ejecutivo; el legislativo y judicial*, porque habiendo sido consagrado el sistema representativo por la Constitución general como la más firme garantía de la libertad, faltando esa división, le faltaría lo que constituye el principal caracter de esa clase de gobierno. No podría dejar de ser electivo, porque dejaría de ser republicano: ni tener

(1) Bas, Derecho Público Provincial.

(2) Reforma á la Const. de Córdoba.



atribuciones que lo autorizen á anular los principios, declaraciones y garantías formuladas por la Constitución Nacional, pues sería colocar las autoridades y leyes de Provincia por encima del orden federal establecido, con depresión para sus autoridades mismas. Pero á excepción de esas y otras condiciones esenciales que enuncia el artículo 5.º, y que deben satisfacerse para que el Gobierno de la República garanta á las Provincias el goce y ejercicio de sus instituciones, ellas pueden dentro de su esfera, determinar por su ley fundamental el número y la naturaleza de sus poderes; la manera de su organización y composición respectiva; el número de sus atribuciones, y la extensión y limitación de sus facultades; el sistema de su elección y nombramiento, y las garantías individuales y públicas protectoras de los gobernados y gobernantes. (1)

Esa necesidad de armonía genérica que crea el tipo de la Constitución Nacional, no exige ni puede exigir como dice Gonzalez, que las constituciones de provincia « sean una copia literal ó mecánica, ni una reproducción más ó menos exacta é igual de aquella. Porque la constitución de una provincia es el código en que se condensa, ordena y da fuerza imperativa á todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, á toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplos y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales é históricos de cada región ó provincia, ó de sus particulares anhelos ó aptitudes colectivas. Así, ellas concurren al desarrollo, vigor y perfeccionamiento de la vida nacional, y reflejan sus influencias sobre el progreso del derecho público de la Nación entera.» (2)

Las atribuciones conferidas por las constituciones lo-

(1) Alberdi Derecho Público Provincial § IV.

(2) Joaquín Gonzalez, Manual de la Constitución. Hitchcock, Las Constituciones de Estado Americanas. Von Holst, Derecho Constitucional de los E. U., pag. III. Boutmy, Estudios del Derecho Constitucional.



cales al gobernador, son en casi todas las provincias argentinas las siguientes: «Participar de la formación de las leyes provinciales, iniciando las que estime convenientes, discutiéndolas por medio de los ministros, vetando las que desapruébe, salvo el derecho de la legislatura de insistir por dos tercios de votos; reglamentar y hacer cumplir las leyes; conmutar las penas pronunciadas por los jueces provinciales; comandar en jefe las fuerzas militares de la provincia; movilizar las milicias de la misma y expedir despacho á los oficiales; nombrar los empleados cuyo nombramiento no está previsto de otro modo por las leyes; recaudar las rentas de la provincia y decretar su inversión con arreglo á las leyes; expedir las órdenes convenientes para las elecciones provinciales y nacionales dentro de la provincia; celebrar tratados no políticos con otras provincias; é informar á la legislatura sobre el estado general de la administración».

Las atribuciones conferidas á las legislaturas, además de la de elegir senadores al congreso nacional, son generalmente las que á continuación se exponen: «organizar la administración de justicia; reglamentar los procedimientos judiciales; establecer escuelas y planes de educación común; fomentar la instrucción pública; organizar el régimen municipal y la administración de las localidades; reglamentar la apertura y cierre de caminos; dictar leyes de policía urbana y rural; reglamentar los derechos de asociación, reunión, la libertad de imprenta y demás garantías constitucionales; conceder exenciones y subvenciones á los inventores é introductores de industrias; fomentar con esas franquicias la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la irrigación, la exploración de los ríos y las obras de utilidad común; crear y suprimir empleos, votar anualmente el presupuesto de gastos y recursos; establecer impuestos y contribuciones; autorizar empréstitos; aprobar ó desechar las cuentas de inversión presentadas por el poder ejecutivo; hacer el escrutinio de la elección de gobernador; juzgar y destituir á este funcionario; legislar sobre los asuntos



de interés provincial que no correspondan al gobierno de la nación; y declarar la necesidad de la reforma de la constitución de la provincia convocando al efecto una convención especial.»

El Poder Judicial aparece en casi todos los Estados con igual semejanza, así á él le compete corrientemente, interpretar y aplicar la Constitución, leyes, tratados y reglamentos de índole provincial; conocer por sus tribunales superiores de las competencias de jurisdicción ocurridas entre las judicaturas de su inspección, y entre estas y los funcionarios del poder ejecutivo provincial; y aplicar los códigos generales Civil, Comercial, Penal y de Minería que sanciona para toda la República el gobierno nacional.

Art. 107. Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios.

Como las provincias argentinas, eran en la época en que se sancionó la ley fundamental, grandes despoblados, delineaciones de pueblos apenas iniciados por la España colonizadora y que aun estaban por ser, hubo que buscar los grandes medios preparatorios de su vida, en combinaciones constitucionales que debían colocarlas en condiciones de mejoramiento y progreso. A eso respondió, el que se les consintiera reunirse en grupos por tratados celebrados entre ellas, para organizar y costear á expensas comunes tribunales de letrados distinguidos, que no po-



dían tener aisladas; atender á sus intereses económicos para que el adelanto material trajera fuerzas que anodaran la acción embrutecedora del desierto y dieran libertad, moralidad y cultura inteligente; así el *materialismo*, debía ser en gran parte el predecesor del *espiritualismo* ilustrado, destinado á arraigar y dar carácter á la civilización que se deseaba conseguir; (1) pero, como por esos tratados locales se podía comprometer intereses políticos ó intereses deferidos á la federación, y destruir el equilibrio de los pueblos del Estado, se exigió para ser tenidos por válidos la aprobación del Congreso. (2)

En cuanto á las facultades enunciadas de poder promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de esos fines y con sus recursos propios, han sido objeto de enumeración, porque iguales atribuciones se daban por la Constitución al gobierno federal en su artículo 67, inciso 16; y se quizo, que no hubiera motivo para dudar de si las Provincias tenían ó no derecho para ejercer esas facultades concurrentes, y para que ellas lo mismo que la Nación al *dictar leyes protectoras*, no pudieran acordar sino *temporalmente* privilegios exclusivos. (3) Si este último propósito no hubiera sido el que mayormente se buscó acentuar, se podría decir como se ha dicho, que son tan obvios estos poderes de las Provincias que nadie los habría discutido aunque la Constitución Nacional hubiera omitido enumerarlos, sobre todo cuando para llevarlos á cabo, ha de ser con recursos propios de la Provincia, porque habría sido negarles por implicancia toda capacidad y derecho para cuidar por si solas sus intereses domésticos. En tesis general puede decirse

(1) Alberdi, Las Bases Elementos de Derecho Público Provincial, Capítulo Tercero.

(2) Alberdi, Nota al artículo 104 de su Proyecto de Constitución de la Confederación Argentina.

(3) Véase discusión del proyecto relativo á la Constitución de Corrientes. Congreso Nacional, Cámara de Diputados, Sesión de 23 de Junio de 1856.



pues, que los dos órdenes de poderes están facultados para legislar sobre esas materias dentro de sus respectivas jurisdicciones, pero que en tales circunstancias el poder concurrente de las provincias no importa la concesión de atribuciones contradictorias.

En lo relativo á privilegios y patentes de invención, algunos creen que las Provincias no tienen derecho para hacer esas concesiones, porque por ese medio ellas podrían atentar contra la *libertad de industria*, y porque unicamente al Congreso corresponde declarar el *tiempo* por el cual todo autor ó *inventor* es propietario exclusivo de su obra, *invento ó descubrimiento*; (1) á fin de que la *competencia* no sea suprimida y pueda encargarse de velar por las mejoras y ventajas que los inventos han de proporcionar al público. Así se ha dicho, que en esta materia la regla debe ser, no dar *privilegios* sino á invenciones de alta y trascendental importancia, lo que de ningún modo se conseguiría entregando ese poder á autoridades diversas. Que además, cesando en cada frontera de provincia el derecho de propiedad de invención ó intelectual, que por las leyes de todos los pueblos se universaliza, la acción del hombre en ese orden de producciones no podría ser estimulada por concesiones de privilegios de valor.

Casi la totalidad de las constituciones de provincia han entendido sin embargo ejercitar una atribución indiscutible, y autorizan á sus legislaturas para dictar leyes de privilegio y patentes de invención, como forma de propender al desarrollo de las industrias locales; pero bajo la condición de que esos privilegios y patentes deben perder su eficacia, ante una legislación ó concesión contraria de la Nación. (2)

Algunas Provincias como la de Buenos Aires prevén esa inestabilidad de sus concesiones, estableciendo que debieran ser *para explotarse solo en la provincia* y sin perjuicio de las atribuciones del gobierno general; y otras

(1) Constitución Nacional Art. 17.

(2) Bas, Derecho Público Provincial.



como la de Córdoba, en vez de autorizar á conceder esas patentes y privilegios de invención, facultan á sus legislaturas para *«fomentar con primas ó recompensas de estímulo la introducción de esos inventos ó descubrimientos,* lo que, como lo observa Bas, consulta sin duda mejor los verdaderos intereses que se tratan de proteger; pues no existiendo en caso alguno el peligro de que las ventajas ofrecidas tengan que desaparecer ante una legislación contraria de la Nación, esa misma estabilidad significa un estímulo más eficiente y aceptable. (1)

Art. 108. Las Provincias no ejercen el poder delegado á la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político ni expedir leyes sobre comercio, ó navegación interior, ó exterior; 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 ó documentos de Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra ó levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior ó de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar ó recibir agentes extranjeros; ni admitir nuevas órdenes religiosas.

Nuestros constituyentes han sentado como regla intergiversable y salvadora de la conservación é interés común, este principio: «Las provincias no ejercen el poder delegado á la Nación.» Ejercer aisladamente poderes nacionales ha dicho Alberdi es retener lo que se ha dado; arrogarse facultades de nación; introducir la sedición en el sistema fundamental; minar por su base el edificio de

(1) Bas, Derecho Público Provincial.



la República; anarquizar y despedazar la integridad del país; porque la integridad de éste no es la integridad del territorio, sino la de la soberanía nacional que no admite división; y que, sería quebrantada y desmembrada, si cualquier provincia ó porción de la nación, se atribuyera poderes esencialmente soberanos ó pertenecientes por su naturaleza al gobierno central. Sin esa prohibición explícita, las provincias podrían por sus constituciones ó leyes sueltas de carácter constitucional, atacar á la República en forma peor que por medio de la rebelión armada, puesto que, la discordia estaría radicada en las instituciones; y las provincias estarían en condición de exponer al gobierno nacional del patrio suelo á la vergüenza de las naciones extranjeras.

Pero esos poderes de la unión, no solo no pueden ser ejercidos por las provincias en particular, sino que tampoco pueden ser delegados por todas ellas en una sola; porque existiría un peligro de parcialidad ó mal uso contra el interés general de la República.

«En caso de duda sobre si una prerrogativa determinada es de orden federal ó de orden local, nuestros antecedentes constitucionales imponen la decisión á favor de la soberanía nacional, ya que la Nación ha precedido á las provincias en el orden de los tiempos y ya que el pueblo de la República es el que ha delegado sus atribuciones, dividiéndolas entre los poderes nacional y provincial.»

Las autoridades de provincias que desconocieran las limitaciones establecidas por la Constitución y se pusieron en pugna con el gobierno federal, incurrirían en delito de sedición, y serían procesables por el ante las autoridades nacionales, á menos que se hubiese planteado por hechos y no por hostilidad una cuestión de jurisdicción; (1) pues, admitir la constitución nacional, es aceptar los mandatos del gobierno encargado de hacerla cumplir en todo el país de su imperio. (2)

(1) Fallos de la S. C. de J. N., T. 5, pág. 515.

(2) Alberdi. «Las Bases», pág. 804.



No puede celebrar tratados parciales de carácter político. Desde la sanción de la Constitución esa fuente del derecho público provincial, fué cegada abrogando perpetuamente esos tratados parciales de índole política, que de aceptarse destrozarían la soberanía nacional. Su objeto es pues, evitar que se formen dentro de la Nación alianzas ó grupos de Provincia con fines separatistas ó disolventes, sea entre si ó con un poder extraño. En tal virtud toda liga, pacto, alianza ó confederación que las provincias constituyan con propósito político, debe ser mirado como un desconocimiento de la constitución y una violación ó usurpación de las facultades nacionales, que caerían bajo los poderes de guerra del Congreso y del Presidente, (1) y harían perder á las Provincias coaligadas el derecho de tener representantes en el Congreso; porque este no debe admitir en su banco legislador, comitentes que representen insurrectos que se desincorporan de la Nación desacatando su ley fundamental. (2)

Derechos de tonelaje. Habiéndose concedido al Congreso la superintendencia y fiscalización de todo lo concerniente á la navegación, y considerado el arreglo del tonelaje como parte esencial del arreglo del comercio que es por su naturaleza indivisible, los Estados no pueden someter á gravamen, tarifa ó impuesto alguno á las embarcaciones por el privilegio de entrar en un puerto. (1) Esta restricción es tan absoluta que se extiende no solo á los buques del comercio con naciones extranjeras sino á los que se emplean en el cabotaje, ya en el intercambio comercial con puertos de diferentes Estados, ya de uno sólo de ellos, pues entre nosotros ni el Congreso mismo puede como en Estados Unidos autorizar esa percepción de derechos, aunque fuera con fines determinados, como serían los de *limpiar puertos y erijir faros.* (2) Si á los efectos de la reglamentación del co-

(1) Joaquín González, Manual de la Constitución.

(2) Alberdi, De la Integridad Nacional de la República Argentina.

(3) Fallos de la S. C. de J. N., S. I., T. 8, S. II, T. 2, pág. 257; T. 11, pág. 301.

(4) Curtis, Historia de la Constitución de los Estados Unidos.



mercio este no hubiera sido mirado como una unidad, esas concesiones serían procedentes; pero comprendiendo esa acción un todo uniforme, ella sería perturbada en sus resultados si pudiera ser modificada, por reconocerse facultades que tuvieran cierta relación parcial con esa materia. El derecho tonelaje de consiguiente, como imposición que se mide por la capacidad ó volumen del buque sobre que se impone, sea sobre buques de vela ó de vapor y cualesquiera que sean los fines á que se aplique ó destine, es irrenunciable de parte del gobierno nacional.

Art. 109. Ninguna Provincia puede declarar, ni hacer la guerra á otra Provincia. Sus quejas deben ser sometidas á la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición ó asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme á la ley.

Uno de los principales motivos de la institución de la Corte Suprema, fué el de consolidar la *paz interior de las provincias*, sometiendo al fallo tranquilo de la soberanía nacional las contiendas que aquellas antes entregaban á la suerte de las propias armas, costeadas y sostenidas con el dinero y la sangre de los pueblos, promovidas á cada instante en una vida inacabable de revuelta por los industriales del militarismo y de la política que, aspiraban á ejercer un mayor poder en esa forma para explotarlo en provecho de su rango, fortuna y vanagloria, porque en esa época de guerra, de injusticia y constante desorden, era ese el medio de llegar á donde normal y equitativamente lleva en un país democrático el sufragio triunfante, emitido en el hermoso campo de las elecciones libres y pacíficas. (1) Esta disposición, fruto de nuestros

(1) Alberdi, *Las Bases*, pág. 801



antecedentes luctuosos, es pues una garantía de paz, porque tiende á suprimir hostilidades que tuvieron su germen en mezquinas rivalidades de predominio, que debían concluir desde el día en que unidas todas las Provincias al amparo de una autoridad central, quedaron sus poderes públicos asegurados en el desempeño de sus funciones dentro el estricto límite de su extensión gubernativa

Nuestra Constitución para que las Provincias no desoyesen su imperioso mandato, y acudieran al juez común que les ha destinado para sus contiendas de derecho, ha calificado sus hostilidades de hecho como actos de guerra civil, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme á la ley. Es decir, ha definido el delito declarándolo de sedición ó asonada, y previsto los medios de hacer respetar su precisa voluntad.

Art. 110. Los Gobernadores de Provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y leyes de la Nación.

Dependiendo la integridad de la Constitución, leyes y regalías de localidad del cumplimiento de la Constitución y leyes generales, se ha investido á los Gobernadores de Provincia del carácter de agentes naturales del Gobierno Federal, para que como interesados en la conservación del sagrado depósito que se les ha confiado, pongan en juego su ilustración y patriotismo, y obren simultáneamente salvando los peligros, resistencias y escollos que opongan á las medidas tomadas, los intereses particulares contrarios que pueda despertar su inmediata ejecución. Esa saludable ingerencia que se les ha dado en la aplicación de esas medidas, es sabia y respetable, porque por ilustrado que sea el criterio de las autoridades nacionales, ellas no pueden conocer los pormenores de cada localidad; y, porque con la intervención del supremo poder ejecutivo provincial, este puede salvar los derechos



inherentes á la soberanía que representa, que aparezcan invadidos por esas resoluciones ó medidas decretadas, desde que tanto él como el Gobierno de la Nación deben custodiar el que no se disminuya ó modifique la naturaleza de su poder, ni se altere por tacitos consentimientos nuestro sistema de gobierno federativo. Este derecho, no es sin embargo, consagración de una facultad de libre examen para poner en práctica ó desobedecer las disposiciones de los poderes nacionales, puesto que tal teoría sería invertir el orden político sancionado por la ley fundamental, en razón de que el movimiento gubernativo del país sería entorpecido ó detenido, cada vez que un gobernador de Provincia por error ó mala intención se resolviera á no llenar las funciones que como agente del gobierno Federal se le encomendaran.

Si ese derecho de vetar las medidas de la autoridad nacional fuera acordado, no solo la intervención del gobierno Federal en el interior de las Provincias estaría erizada de dificultades, sino que las atribuciones concedidas por la Constitución para salvar al país en los momentos supremos de conmoción interior ó ataque exterior, estarían inutilizadas por esa legalización de resistencia á los mandatos del poder central. Colocados por el establecimiento de ese principio, los gobernadores de Provincia en igual ó superior categoría á los poderes que componen el gobierno nacional, la inobediencia sería regla militante y volveríamos á aquella época en que se hallaba el despotismo entronizado en cada localidad, formando dentro del país una escuela de anarquía disolvente. El vago temor del abuso no puede suprimir la unidad de la ley comun, porque si así no fuera, se habría abierto flancos al principio de autoridad y reconocido que todos los poderes nacionales estarían mal constituidos; pues á todos ellos, se les ha investido de atribuciones de inmensa trascendencia y de cuyo mal empleo pueden surgir grandes inconvenientes contra las libertades públicas ó individuales.



Es pues inconcuso, que conforme á la ley fundamental los gobernadores de provincia agentes naturales del Gobierno federal, no pueden suspender sus disposiciones y mucho menos sujetarlas á la sanción de las Legislaturas locales: en todo caso deben darles cumplimiento; y si las juzgasen inconvenientes, ocurrir por las vías legales dejadas libres por la Constitución, para obtener ante las autoridades competentes la reparación correspondiente. De otro modo no serían agentes del Gobierno federal, serían superiores á él y se abrogarían las facultades de las Cámaras ó de la Corte Suprema según los casos. (1)

Aunque este artículo se halla adoptado como medio de dar vigor y cohesión al gobierno nacional, algunos publicistas opinan que hay verdadera incompatibilidad entre el cargo de agente natural de aquel gobierno para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, y el gobernador de esa misma provincia, elegido por ella, subordinado á la legislatura, y que puede á cada momento hallarse complicado en el desempeño de obligaciones emanadas de fuentes tan distintas; porque bien puede suceder que las decisiones que deba hacer cumplir, sean decisiones contra el mismo ó contra la provincia de su mando, lo que haría su situación asaz embarazosa. (2) Esas objeciones no tienen entre nosotros mayor valor, puesto que el Gobierno federal puede prescindir de ellos, dado que, si son agentes naturales no son agentes *obligados*. (3)

(1) Cámara de Diputados, Frías, año 1853. Sesión 11 de Agosto.

(2) Vedia, Constitución Argentina.

(3) Montes de Oca. Derecho Constitucional.



ERRATAS



PÁGINA	LÍNEA	DICE	DEBE DECIR
23	25	inconstitucional	inconstitucional
26	1	quizo	quiso
44	7	sistemo	sistema
65	1	guardarán	guardaran
67	22	ese	esa
71	24	afinidades	afinidadas
74	25	excentos	exentos
76	12	porque	por qué
102	28	manifestará	manifestara
105	34	relecciones	reelecciones
106	1	hayan	haya
108	21	encausado	encauzado
109	1	levantara	levantaran
110	28	sangreo	sangre ó
126	11	á cerca	acerca
»	15	deslindido	deslindado
131	21	masa	masas
155	5	pendiente	pendientes
157	9	persuasión	persuasión
151	2	cualesquiera	cualquiera
»	20	sobreseer	sobreseer
152	15	Aun que	Aunque
155	22	respectabilidad	respetabilidad
157	3	ante	antes
»	52	rehuzarlo	rehusarlo
159	18	buscar á ejemplos	buscar ejemplos
162	11	sobreexitando	sobreescitando
175	53	abrogado	arrogado
176	8	principios	principios
191	6	reeplazante	reemplazante
207	22	opuestos	opuesto
208	5	exitados	excitados
214	9	por su decidan voto	decidan por su voto
225	25	verguenza	vergüenza
228	2	restringa	restringa
242	1	circuntancia	circunstancia
249	7	desminuidos	disminuidos
251	1	prosecución	prosecución
»	29	discreción	discrección
256	4	obligado	obligada
279	55	cedenie	cedente
284	15	descentralizada	centralizada
294	5	refomas	reformas



ÍNDICE POR ARTICULO

	Página
Artículo 36	7
Art. 37	14
Art. 38	38
Art. 39	38
Art. 40	40
Art. 41	44
Art. 42	47
Art. 43	49
Art. 44	51
Art. 45	55
Art. 46	58
Art. 47	61
Art. 48	64
Art. 49	66
Art. 50	68
Art. 51	69
Art. 52	75
Art. 53	74
Art. 54	75
Art. 55	76
Art. 56	79
Art. 57	87
Art. 58	88
Art. 59	92
Art. 60	95
Art. 61	95
Art. 62	97
Art. 63	98
Art. 64	100
Art. 65	102
Art. 66	104
Art. 67	108
Art. 68	178
Art. 69	179
Art. 70	180
Art. 71	181
Art. 72	183
Art. 73	185
Art. 74	186
Art. 75	189
Art. 76	195
Art. 77	194
Art. 78	195
Art. 79	196
Art. 80	197
Art. 81	199
Art. 82	202
Art. 83	204
Art. 84	206
Art. 85	207
Art. 86	208
Art. 87	241





	Páginas
Art. 88	243
Art. 89	245
Art. 90	246
Art. 91	246
Art. 92	248
Art. 93	249
Art. 94	249
Art. 95	252
Art. 96	253
Art. 97	255
Art. 98	255
Art. 99	256
Art. 100	262
Art. 101	281
Art. 102	283
Art. 103	285
Art. 104	291
Art. 105	294
Art. 106	299
Art. 107	302
Art. 108	305
Art. 109	308
Art. 110	309



ÍNDICE GENERAL

	Páginas
Preámbulo; propósitos generales..	5
Declaraciones, derechos y garantías	28
Forma de Gobierno..	28
Culto	64
Capital Federal..	72
Tesoro nacional; recursos enumerados	100
Constituciones de Provincia: reglas fundamentales á que deben ajustarse	126
Intervención del gobierno federal en el régimen interno de las Provincias	146
Interventores; sus atribuciones	169
Forma probatoria de los actos públicos	172
Derecho de los ciudadanos en cada Provincia. Extradición de criminales.	178
Aduanas nacionales..	185
Libre circulación de mercaderías..	199
Tránsito libre de ganados y vehículos.	202
Buques; libertad de tránsito..	202
Admisión y formación de nuevas provincias	204
Derechos individuales	208
Abolición de la esclavitud	229
Igualdad ante la ley. Abolición de fueros personales y títulos de nobleza. Admisibilidad en los empleos.	252
Derecho de propiedad y expropiación.	245
Garantías judiciales con relación á la seguridad y defensa individual	265
Libertad de conciencia	280
Derechos de los extranjeros..	282
Servicio militar	298
Delito de sedición	302
Estado de sitio	306
Juicio por jurados	319
Fomento de la inmigración	336
Navegación de los ríos interiores.	339
Tratados internacionales..	346
Inalterabilidad de los principios, garantías y derechos reconocidos.	347
Prohibición al Congreso y Legislaturas Provinciales, de conceder al Ejecutivo Nacional y á los Gobernadores de Provincia <i>facultades extraordinarias</i>	349
La constitución, leyes de la Nación y tratados con las potencias extranjeras juzgadas como ley Suprema	357
Libertad de imprenta.	360
Derechos y garantías no enumerados.	366
Incompatibilidad de acumular funciones nacionales y provinciales, tanto en el orden civil como militar	367
Nombre oficial de la Nación en la sanción y formación de las leyes	369

LIBRO II

Páginas



Teoría de la división de los poderes.. . . .	1
--	---

Poder Legislativo

Congreso nacional	7
----------------------------	---

Cámara de Diputados

Composición y número. Sistemas electorales.. . . .	14
Primera legislatura	38
Censo político nacional	38
Condiciones requeridas para ser diputado.	40
Ley general de elección.. . . .	44
Duración de su representación y forma de renovación.	47
Caso de vacante.	49
Atribuciones de iniciativa exclusiva de la Cámara de Diputados. Leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas	51
Acusación política	53

Senado

Composición y voto	58
Condiciones para ser elegido Senador.	61
Duración y renovación	64
Presidente	66
Presidente provisorio.	68
Juicio político	69
Efectos del fallo.	73
Funciones ejecutivas.	74
Vacantes.	75

Disposiciones comunes á ambas Cámaras

Sesiones ordinarias	76
Privilegio de examen de la elección de sus miembros. Quorum y medios compulsivos para su formación	77
Sesiones simultaneas.	87
Reglamento y disciplina.	88
Juramento	92
Privilegios personales. Inmunidad de la opinión	93
Privilegio contra arresto. Excepción de infraganti.	95
Caso de acusación por quereña. Desafuero	97
Derecho hacer concurrir á su sala á los Ministros para recibir explicaciones é informar.	98
Restricciones á sus miembros para aceptar empleos ó comisiones del Poder Ejecutivo.	100
Incompatibilidades. Eclesiásticos regulares. Gobernadores de Provincia	102
Remuneración.	104



	Páginas
Atribuciones del Congreso	107
Derechos de aduana	108
Contribuciones directas	110
Empréstitos	111
Tierras públicas	114
Banco Nacional	115
Deuda pública	118
Presupuesto de gastos	119
Subsidios á las Provincias	125
Navegación interior y puertos	124
Moneda, pesas y medidas	126
Códigos y leyes generales. Naturalización. Ciudadanía, Bancarrota	129
Comercio marítimo y terrestre; su reglamentación. .. .	152
Postas y Correos.	155
Límites de la Nación. Provincias y Territorios	154
Seguridad de las fronteras; trato con los indios. .. .	157
Progresos intelectuales y materiales. Instrucción. Inmigración. Ferrocarriles. Inventos y descubrimientos .. .	157
Establecimiento de tribunales. Empleos y pensiones. Honores y amnistías generales	148
Dimisión del Presidente ó Vice-presidente de la Nación. .. .	151
Tratados y Concordatos; Patronato	152
Órdenes religiosas	158
Declaración de guerra y aceptación de paz	160
Patentes de corso y represalias; reglamentos de presas	162
Fuerzas de línea; reglamentos y ordenanzas	165
Milicias: movilización, organización, armamento y disciplina. Nombramiento de jefes y oficiales	167
Introducción de tropas extranjeras y salida de fuerzas nacionales.	170
Declaración de estado de sitio	171
Legislación exclusiva	171
Leyes y reglamentos generales	174
Formación y sanción de las Leyes	177
Iniciativa	178
Discusión y aprobación	179
Aprobación implícita.	180
Reglas de tramitación	181
Veto	185
Fórmula de la sanción	185
Poder Ejecutivo	
Presidente de la Nación	186
Vice-presidente, etc.	189
Condiciones	195
Duración	194
Fin del período presidencial	195
Remuneración	196
Juramento	197



	Páginas
Elección	
Reglas fundamentales	199
Escrutinio	202
Elección por el Congreso	204
Votación	206
Sesión única.	207
Atribuciones	
Jefe supremo y Administrador general	208
Instrucciones y reglamentos	210
Jefe inmediato y local	211
Poder colegislador	212
Nombramiento de Magistrados judiciales.. .. .	215
Indulto y conmutación de penas	215
Jubilaciones, retiros y licencias	217
Patronato Nacional	219
Relaciones con el Sumo Pontifice.	220
Nombramiento y remoción de ministros y demás empleados	221
Apertura del Congreso	225
Prórroga y convocación de las Cámaras.. .. .	226
Recaudación é inversión de rentas	229
Relaciones diplomáticas.. .. .	230
Mando superior de fuerzas militares.. .. .	232
Provisión de empleos militares	235
Organización y distribución de fuerzas	234
Declaración de guerra; corso y represalias	255
Declaración de estado de sitio	257
Relaciones administrativas. Petición de informes	258
Ausencia de la Capital	259
Nombramientos en comisión	240
Ministros	
Número y funciones.. .. .	241
Responsabilidad	245
Restricciones	245
Memorias	246
Incompatibilidades	246
Su presencia en el Congreso. Derecho á concurrir	248
Remuneración	249
Poder Judicial	
Corte Suprema y Tribunales inferiores	249
Incompatibilidad del Presidente de la Nación para ejercer funciones judiciales	252
Inamovilidad y remuneración.. .. .	255
Condiciones para ser miembro de la Suprema Corte	255
Juramento	255
Reglamento.. .. .	256



Atribuciones

Carácter de las atribuciones judiciales bajo el régimen federativo	258
Justicia militar	261
Jurisdicción y competencia de los tribunales federales	262
Jurisdicción de apelación y originaria	281
Prescripción del Jurado en materia criminal	285
Delito de traición contra la Nación	285
Facultad de indultar por delito de traición	288

Gobiernos de Provincia

289

Poderes no delegados y reservados	291
Gobierno autónomo	294
Inmunidades de los funcionarios provinciales	297
Constitución	299
Tratados parciales	302
Poderes denegados	305
Contiendas locales	308
Los Gobernadores agentes naturales del Gobierno Federal	309