

N° 1

DIRECCION Y ADMINISTRACION  
Av. FIGUEROA ALCORTA 2263  
BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA

Biblioteca de la UBA  
uso académico

CUADERNOS PERIODICOS

1949

INSTITUTO DE  
DERECHO POLITI-  
CO-CONSTITUCIO-  
NAL Y DE LA AD-  
MINISTRACION  
FACULTAD DE  
DERECHO Y CIEN-  
CIAS SOCIALES

1949  
N° 1

Iglesias y Matera S. R. L.  
Lavalle 1653 — Buenos Aires

*cuadernos periódicos*



Los trabajos  
contenidos en  
este cuaderno  
se publicaron  
en los N.ºs 13, 14 y 15  
de la Revista  
de la Facultad  
como colabo-  
ración del  
Instituto.

Biblioteca del Gioja. UBA  
uso académico

## SUMARIO

### DOCTRINA

- El régimen municipal en la Capital Federal, *por Máximo I. Gómez Forgues* ..... 11
- Las cláusulas económico-sociales en la nueva Constitución Argentina, *por Héctor Bernardo* ..... 59

### RECENSIONES Y COMENTARIOS

- "Crítica de la concepción de Maritain sobre la persona humana" de Julio Meinvielle. (A propósito de una polémica y de un nuevo libro), *por Juan Miguel Bargalló Cirio* ..... 85
- "Finanzas", de Salvador Oria, *por Mario A. de Tezanos Pinto* ..... 98
- Interpretación jurisprudencial de la unificación de fueros que ha implantado la Constitución, *por E. J. P.* ..... 105
- Antecedentes jurídico-políticos de la República Federal Alemana, *por Mariano Joaquín Montemayor* ..... 115

### BIBLIOGRAFÍA

- Notas bibliográficas ..... 131
- Revista de Revistas ..... 143

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

# DOCTRINA

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA CAPITAL FEDERAL

POR MÁXIMO I. GÓMEZ FORGUES

*Profesor adjunto de Derecho Constitucional  
en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*

Biblioteca del Gioja. UBA  
uso académico



Las presentes reflexiones sobre el gobierno municipal y el régimen institucional de la Capital Federal, reunidas en forma de artículo, constituyen la materia de la relación efectuada en las sesiones públicas que el Instituto de Derecho Político, Constitucional y de la Administración, dependiente de esta Facultad, celebró en el transcurso del año próximo pasado.

Su publicación no tiene otras pretensiones que la de complementar aquella labor, y dejar consignadas las inquietudes del autor sobre problemas que juzga de permanente y palpitante interés, como que se refieren al estudio de la estructura jurídico-institucional que ha de servir de marco y soporte al gobierno y administración de la ciudad-capital.

Por tratarse nada más que de la versión escrita de los juicios emitidos en la oportunidad antes mencionada, esta exposición se ajusta en su factura a la línea observada entonces. De aquí sus rasgos un tanto esquemáticos, para no desbordar los lindes propios de la naturaleza del trabajo.

Dos vertientes ofrece el tema examinado. Una se refiere a la necesidad ontológica del municipio en general, concebido como institución de derecho natural. Otra, a su necesidad institucional, como exigencia del sistema instaurado por la Constitución hasta ahora vigente. Las nociones de la primera categoría encuentran justificativo en sí mismas, o si se prefiere otra expresión, pueden ser consideradas y defendidas con abstracción de las normas positivas. Las restantes consideraciones, en cambio, están condicionadas al texto que se analiza, de cuya interpretación se trata. Es claro que una reforma del mismo, operada en el sentido de encomendar expresamente a los Poderes nacionales las funciones edilicias clausuraría la polémica en torno a la constitucionalidad de un gobierno municipal diferen-

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

ciado para la capital. Pero no es menos cierto que quedaría siempre abierto el debate sobre la razonabilidad y conveniencia de esa solución. En tal sentido, aunque resultare consagrada la reforma en ciernes, se estima que podrán conservar su interés estas reflexiones. En esa inteligencia se entregan al juicio del lector \*.

## II

### EL GOBIERNO MUNICIPAL. SU RAZÓN DE SER

El hombre no es solívago. Por naturaleza está ordenado a la convivencia. Requiere, para la perfección de su vida, el trato y sociedad con sus semejantes. El Código Social de MALINAS, documento que sintetiza una corriente doctrinaria de venerable tradición, después de señalar el error individualista, consigna lo siguiente: "No es verdad que el individuo se basta a sí mismo. Por preciosas que sean sus facultades, sin la sociedad en la que está llamado a vivir no puede conservar su existencia, ni alcanzar la perfección del espíritu y del corazón" (Introducción, I, 2). Las conclusiones de la observación y la experiencia son un eco de la voz de la Eterna Sabiduría cuando proclamara: *No es bueno que el hombre esté solo* (Génesis 2, 18). La necesidad de relacionarse y complementarse con

\* Redactadas estas páginas, la Convención Reformadora ha introducido modificaciones fundamentales al texto constitucional en esta materia. Al Congreso corresponderá ahora, fuera de la atribución que ya poseía, de ejercer una legislación exclusiva para la Capital, la facultad de sancionar el régimen impositivo del Distrito Federal y fijar por un año o por períodos superiores hasta un máximo de tres años, a propuesta del presidente de la República, el presupuesto de gastos de su administración (art. 67, incisos 26 y 28).

En cuanto al Presidente de la Nación, podrá delegar en la forma que determinen los reglamentos administrativos, sus funciones de jefe inmediato y local de la Capital (art. 83, inc. 3º). La circunstancia de tener ya preparado el trabajo para la imprenta cuando la reforma se produjo me impide considerar la nueva situación. Me limito a aludir a ella en alguna nota.

otros individuos de su especie, acusa su expresión primaria en la familia, o sociedad doméstica. Pero no posee el hombre solo una ingénita tendencia gregaria, de tipo instintivo, para la que baste un ámbito y una forma de convivencia definitivamente delimitados. Posee también y primordialmente una vocación a perfeccionarse, una virtud de actualizar sus potencias.

Este proceso perfectivo, que se traduce en un desarrollo de sus facultades espirituales, morales e intelectuales, orientado hacia la plenitud racional, y en un dominio cada vez más extenso y más intenso sobre las cosas y las fuerzas naturales, importa una diversificación de funciones y un desenvolvimiento de las técnicas particulares —económicas, científicas, culturales—, para lo que el núcleo familiar se revela insuficiente. De aquí la necesidad de *coordinación* y *cooperación* con otros núcleos semejantes; coordinación y cooperación tanto mejor logradas cuanto más estables sean.

En la convivencia territorial de las familias y de individuos se dan las mejores condiciones para satisfacer las exigencias de la perfectibilidad y de la sociabilidad del hombre<sup>1</sup>. De esa convivencia territorial resultan sociedades naturales de segundo grado, que tienen por base la familia, sociedad primaria.

"La forma típica de estas sociedades de segundo grado dice POSADA—, compuestas de individuos y de familias por lo menos, es el Municipio —dando a esta palabra la significación más amplia que no es ni la histórica ni la política—, que permita comprender desde la tribu

<sup>1</sup> Nuestra lengua madre refleja esa aptitud de la ciudad como ambiente cultural y de plenitud humana, en el sentido de algunos vocablos. En general, la educación, los gustos refinados, distinguen al *homo urbanus* del *homo rusticus*. De modo semejante, resulta inequívocamente expresiva en el castellano la etimología de palabras como *urbanidad*, *cortesía*, *policía* (en el viejo sentido del término), que significan cualidades propias de los habitantes de la ciudad, de la corte (v. ADOLFO POSADA, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, pág. 25; LEO S. ROWE, *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, pág. 13).

.. misma a la ciudad griega y a la romana, las cuales re-  
“presentan el más alto ideal histórico de la vida muni-  
“cipal, y hasta las comunidades más complicadas y de  
“vida cívica más intensa de las grandes ciudades mo-  
“dernas”<sup>2</sup>.

El mismo autor señala entre las ideas que se enlazan en la noción de municipio: a) la de *sociedad natural*, determinada por exigencias reales de la vida humana, que trascienden de las puras relaciones de parentesco; b) la de sociedad más o menos compleja; c) la de compenetración y armonía entre los distintos núcleos sociales e individuos que conviven en el mismo espacio.

El carácter natural del municipio es destacado por AZCARATE con estas palabras: “No son los municipios asociaciones que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos”<sup>3</sup>.

AHRENS, por su parte, a quien también cita POSADA, caracteriza al municipio como “el segundo grado de las *sociedades fundamentales*. No es una mera circunscripción territorial para un fin político (léase que no es una simple subdivisión administrativa); es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida”.

Lo característico del municipio es la *vecindad* (condición del *vecino*, derivado de *vicinus*, habitantes del *Vicus*, barrio o aldea). Por eso mismo POSADA perfila al municipio como el “núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la *vecindad*”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> *Tratado de Derecho Político*, t. I, pág. 120.

<sup>3</sup> V. POSADA, op. cit. loc. cit.

<sup>4</sup> *Ibid.* Es interesante anticipar que este rasgo de la *vecindad* como fundamento

Cuando la convivencia territorial alcanza cierto grado de densidad, tenemos el municipio, cuya expresión más compleja y evolucionada es la ciudad.

La ciudad ofrece, en la trama rica y tupida de relaciones e interreacciones, el medio más apto para posibilitar la plenitud humana. Lo prueba el que sea en los grandes núcleos urbanos donde se registren las más elevadas y valiosas manifestaciones del pensamiento, del arte y de la técnica.

Esa variedad y complejidad de vida solicita el órgano rector que la encauce y ordene. Como la materia pide la forma, toda comunidad pide la institución que sirva a sus necesidades y exigencias. Puede, así, predicarse de toda comunidad, que tiene vocación institucional, según viene a expresarlo RENARD en parecidos términos<sup>5</sup>.

Quien dice *comunidad*, dice *bien común*. “Cuantas veces se agrupan los hombres con miras a un fin —lo que corresponde al concepto de *sociedad propiamente dicha*—, dice DABIN, hay *bien común*, consistente en este mismo fin, querido y perseguido en común, así como todos los medios ordenados a él”<sup>6</sup>.

El bien común será *particular* o *público*, según que se relacione inmediatamente con intereses particulares (que no deben confundirse con intereses egoístas, porque no siempre lo son), o con el interés público. El bien común del Estado (*latu sensu*) es el bien público.

El bien público puede ser local, regional o general. Si lo primero, su gerencia corresponde al municipio; si lo segundo, a la provincia; si lo último, a la Nación.

Esta pluralidad de bienes exige que se los armonice y

de la vida municipal fué destacado en el Decreto de URQUIZA, de 2 de setiembre de 1852, al que después he de referirme.

<sup>5</sup> V. *La Philosophie de l'Institution*, pág. 88.

<sup>6</sup> *Doctrina general del Estado*, pág. 45.

jerarquice. Pero la coordinación y subordinación del bien público local —municipal— al bien público regional —grado intermedio—, y de ambos al bien público general o nacional —categoría suprema, tarea que es atribución propia del Estado como definidor de las competencias<sup>7</sup>, no importa necesariamente la supresión de la institución primaria del municipio. Antes bien, la existencia de un bien público local reclama el órgano capaz de realizarlo.

Si bien es un hecho que la formación histórica del Estado nacional ha corrido pareja con la centralización, de suerte que este tipo de Estado, que es el Estado moderno, ha superado y conjugado las agrupaciones que lo precedieron (territoriales, profesionales), subordinándoselas, asumiendo funciones que antes les pertenecieron —especialmente la jurisdicción y el empleo de la fuerza pública—, y sometiendo a su *imperium* la regulación de la vida de aquéllas; si el Estado por ende ha modificado el perfil institucional histórico del Municipio y es hoy la *agrupación política por excelencia*, al decir de DABIN, no implica ello que sea la única *agrupación política* ni que posea el monopolio del bien público.

El Estado, como órgano de la comunidad total que es la Nación, fija sí la esfera de competencia de la institución municipal, pero no da vida al municipio, que es siempre una asociación natural a cuya formación concurre el querer libre de los individuos que lo integran. Algo análogo a lo que sucede con la familia, que no es creación arbitraria de la ley, pero que desenvuelve su vida jurídica dentro del marco que aquélla le señala.

A la existencia del fin público local corresponde la existencia del medio idóneo para su logro. La asociación comu-

<sup>7</sup> Huelga aclarar que este poder no ha de entenderse en sentido absoluto, sino condicionado siempre a las exigencias del derecho natural con respecto a las sociedades intermedias y, desde luego, a la persona humana.

nal que debe ser dirigida a su fin o bien común público, demanda la institución del órgano rector correspondiente, esto es, el gobierno local o gobierno municipal. El municipio es, pues, centro de cierta potestad que el Estado puede limitar y jerarquizar, pero no suprimir ni desnaturalizar.

El bien de la comunidad política es un bien humano y comporta, por tanto, no sólo la satisfacción de las necesidades materiales del individuo, sino también de sus apertencias estéticas, intelectuales y éticas. Por ello, su gerencia no es tarea de mera técnica y administración, sino acción de prudencia gubernativa. Vale decir: *el regimiento de la comunidad humana, de carácter público, postula una conducción política a cargo de quien tiene la encomienda de la misma.*

El municipio, en cuanto centro de intereses comunes y de relaciones complejas, demanda una conducción política que coordine y jerarquice, en una visión integradora, los puntos de vista parciales de las diversas técnicas aplicables al tratamiento de los problemas urbanos, y procure las soluciones con permanente referencia a la sustancia humana de los mismos. Sobre los que construyen y administran la ciudad, debe velar el ojo despierto del gobernante, atento siempre a procurar al hombre condiciones de vida acordes con su naturaleza.

El profesor de esta Casa, Dr. BIELSA, por su parte, ha dejado estampada estas palabras, cuya transcripción me parece oportuna: "El problema administrativo municipal, en sus líneas generales, es bien sencillo. No se trata de fórmulas técnicas, pues la técnica no vale nada si no cuenta con directivas gubernativas (en sentido lato, también administrativas) de índole esencialmente ética"<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> *Principios de régimen municipal*, 2ª ed., pág. 98.

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

La necesidad de una visión integradora, de un enfoque político en el regimiento de la ciudad fluye también de los juicios que su experiencia de "Mayor" dicta a THEODORE Mc KELDIN<sup>9</sup>.

Razón le asiste, pues, a DABIN, por lo dicho, cuando afirma que el bien público reclama *técnicos* que determinen sus exigencias y organicen los servicios públicos, y *gobernantes* que impongan esas exigencias y dirijan a los hombres en el sentido del bien público.

Tales requisitos y exigencias se imponen también en el orden municipal. El municipio es una asociación o comunidad política y acusa una triple necesidad: a) Necesidad de orden y de paz, para lo cual la Autoridad ejerce su poder de policía, por encima de los individuos y los grupos sociales. b) Necesidad de coordinación, que es necesidad de orden en otro sentido, y que exige la racionalización de las actividades particulares. c) Necesidad de ayuda, aliento y suplencia de las actividades individuales<sup>10</sup>. Tratándose del orden municipal puede hablarse, pues, con justicia, de un gobierno local, no de simple administración, aunque el grupo descentralizado —como expresa DABIN— al que el Estado habilita para cooperar en la realización del bien público, no posee la totalidad de las funciones del poder, vg.: la fuerza pública o la función jurisdiccional<sup>11</sup>.

Es verdad que para este autor no hay descentralización (política) donde la autoridad del Estado es ejercida por agentes locales que no son sino *parte* del gobierno central, aunque gocen de amplias facultades de iniciativa y decisión.

<sup>9</sup> *The importance of Good City Government and the Citizen's Responsibility for it*, Conferencia sobre la participación de los ciudadanos en los negocios públicos, celebrada bajo los auspicios de la American Bar Association, etc., publicada por la New York University School of Law, pág. 84 y ss.

<sup>10</sup> DABIN, op. cit.

<sup>11</sup> Op. cit., pág. 316.

Pero él mismo agrega: "Por el contrario, con la descentralización, los agentes locales lo son de los grupos locales o especiales en que el Estado se desprende de una parte de sus atribuciones. Y así poco importa la manera cómo son designados esos agentes, ya que, de uno o de otro modo, "emanan" de los grupos y no de la autoridad central"<sup>12</sup>.

Por mi parte, entiendo que, aun en el caso de que no exista un *gobierno propio local*, en cuanto las autoridades que lo ejerzan no reciban su investidura directamente de los gobernados, puede hablarse, empero, de un gobierno municipal (si se prefiere, un gobierno *de lo* municipal), porque el bien público local que es su objeto, posee una realidad persistente que no se diluye en el bien público nacional, aunque se ordene a él, y reclama un regimiento o conducción política guiada por la prudencia gubernativa.

A mi juicio, y consecuentemente con lo dicho, no es sólo la existencia del régimen electivo lo que da la nota política en el gobierno municipal, sino también esa visión totalizadora que hemos mencionado, de parte de la autoridad, en la elección y empleo de los medios conducentes al logro del bien común.

Por lo demás, fuera de las formas y del mecanismo representativo, pueden darse otras formas de participación de los gobernados en la gestión de los negocios públicos de la comunidad. Ello ocurre cuando la Autoridad consulta y toma en consideración las reacciones de la opinión pública, pulsando el sentir de los individuos y grupos o requiriendo su cooperación para fines de interés general<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Op. cit.

<sup>13</sup> Mc KELDIN refiere el buen resultado de experiencias de este tipo, realizadas por él al frente de la Municipalidad de Baltimore, en materia de educación, asistencia social y hasta en el orden financiero para la preparación del presupuesto. La cooperación privada con el gobierno municipal ha tomado forma estable mediante la *Comisión de Eficiencia y Economía* integrada por técnicos de las actividades privadas.

Sin perjuicio de ello, considero que la intervención de los vecinos en el gobierno local, según formas revestidas de estabilidad legal hace a la naturaleza del régimen municipal, ya que si a ellos les incumben responsabilidades por la suerte de la comunidad, correlativamente deben asistirles derechos para disponer de los medios que les permitan influir en las decisiones que rigen la vida del municipio.

### III

#### EL MUNICIPIO, CATEGORÍA CONSTITUCIONAL

Definido el municipio como una asociación natural, corresponde ahora determinar su rango y categoría dentro del ordenamiento positivo de la Constitución Nacional.

Los municipios argentinos desenvuelven su vida institucional dentro de la órbita y con las atribuciones que les acuerden las respectivas constituciones provinciales y las leyes orgánicas que en su consecuencia dictaren las legislaturas locales.

Frente a este hecho, ¿ha de considerarse a los municipios como una mera creación legislativa?, ¿o debe más bien entenderse que el acto legislativo —incluyendo en este concepto el acto constituyente— reconoce y delimita las facultades del municipio, más precisamente de su órgano institucional, la municipalidad?

Para los que creemos que el municipio es una institución necesaria, de necesidad natural porque responde a exigen-

que en forma honoraria estudian y proponen a las autoridades los que consideran mejores métodos de trabajo. Esta organización, dice el autor citado, ha hecho más por el buen gobierno de Baltimore que cualquier otra institución (op. cit., p. 90).

cias reales y permanentes de la vida humana, la respuesta no es dudosa: el legislador define los poderes del municipio, pero no crea al municipio en cuanto tal.

A esta necesidad natural se agrega una explícita consagración derivada de nuestro derecho público. La Constitución Nacional impone a las Provincias, como es sabido, la obligación de asegurar en sus Constituciones el régimen municipal. Ese acto no es optativo, sino imperativo, ya que su cumplimiento constituye una de las condiciones para que el Gobierno Federal garantice a las Provincias el goce y ejercicio de su autonomía.

Por otra parte, el Código Civil (art. 33) clasifica a las municipalidades entre las personas jurídicas de existencia necesaria.

La existencia misma de los Municipios no depende, pues, del arbitrio del legislador local. Su función está contrada a deslindar los ramos de competencia municipal, determinar las fuentes de recursos y precisar la composición y atribuciones de los órganos de gobierno municipal.

La Constitución habla de asegurar, no de establecer el régimen municipal. Hay un matiz, una diferencia en ello. Establecer vale tanto como crear, fundar. Asegurar es, en cambio, proteger, amparar algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo, para que se desarrolle y viva conforme a su naturaleza. Se dirá: ¿pero es que acaso existían los municipios al tiempo de dictarse la Constitución? No existían, es verdad, las municipalidades como instituciones organizadas, pero existían las comunidades de vecinos, la base humana de los municipios; existían las relaciones y las necesidades comunes —el interés público— determinadas por la convivencia del grupo comunal. Lo que ocurría era que las funciones ordenadas a dirigir esas relaciones y atender

esos intereses —materiales, éticos— del grupo estaban en manos de los gobiernos provinciales.

La Constitución impuso a las Provincias, perentoriamente, la obligación de colocar esas funciones o poderes en su centro natural. De aquí que, a mi ver, no resulte exacto decir de las Municipalidades que son delegaciones de los gobiernos de Provincia, lo que evoca la idea de una atribución graciosa o revocable de facultades, cuando en realidad se trata del reconocimiento de la capacidad del grupo comunal para su propia dirección, para su autogobierno.

Según esto, no pretendo, ciertamente, afirmar que los municipios sean entidades que integren el Estado Federal, pero su existencia armoniza con el principio descentralizador que caracteriza a ese tipo de Estado, y constituyen, esto sin duda, un elemento esencial dentro del ordenamiento institucional que consagra la Constitución. Son una concreción de la idea del gobierno propio, ínsita en la Constitución y aplicada por ésta a los diversos núcleos que se condensan dentro de la Nación. "Municipio, Provincia y Nación —pudo así decir ESTRADA— son tres categorías políticas o tres entidades autonómicas con gobierno propio". Con las distinciones que luego señalaremos respecto de la autonomía de los municipios, compartimos este juicio y creemos que tales entidades dotadas de facultades de autogobierno representan tres categorías constitucionales.

Los municipios promovidos a rango institucional no son, en consecuencia, simples agencias administrativas de los gobiernos locales que éstos puedan crear o suprimir "ad libitum".

Asentado el principio de que no es contingente sino necesaria la organización del régimen municipal, debemos indagar ahora si, por ejemplo, por imperio de la Constitución

Nacional, ese régimen ha de acusar alguna nota o rasgo característico imprescindible para que la exigencia constitucional se juzgue satisfactoriamente cumplida.

Forzoso es reconocer la parquedad de la Constitución en esta materia. El art. 5º, al imponer a las Provincias la exigencia de asegurar en sus estatutos el *régimen municipal* sin precisar cual sea ni cómo sea, ha dado asidero a la interpretación jurisprudencial y doctrinaria de los que ven en la institución municipal una mera delegación de los poderes provinciales, circunscripta a límites y fines administrativos<sup>14</sup>.

Por nuestra parte, entendemos que la referencia constitucional única e imprecisa no es un escollo insalvable para otorgar una mayor latitud al concepto de régimen municipal.

Los debates constituyentes no aportan, es verdad, esclarecimiento alguno a la cuestión examinada, pero otras circunstancias permiten inferir el criterio de los congresistas al respecto.

La más expresiva resulta ser, sin duda, la ley que sobre organización municipal de la ciudad de Buenos Aires sancionaron los mismos autores de la Constitución de 1853.

Al presentar al Congreso el proyecto de Constitución el 18 de Abril, la Comisión Redactora acompañaba dos proyectos de leyes, "sin las cuales quedaría incompleto —expresaba— el sistema del gobierno federal".

Uno de dichos proyectos se refería a la centralización de la renta aduanera. El otro al régimen municipal de la Ciudad que había de declararse sede de las autoridades nacionales. "El sistema municipal —decía el informe—, palanca del progreso material y de la buena policía de las ciudades, es de esperar que se extienda a toda la República y que sea

<sup>14</sup> Cf. C. S. N., 114, 282; 123, 313; BIELSA, *Principios del Régimen Municipal*, pág. 157.

consignado en las cartas provinciales". Por esta razón recomendaba la comisión una atención especial al proyecto de ley porque probablemente serviría de modelo para establecer municipalidades en toda la Confederación<sup>15</sup>, bases electivas y con amplias facultades impositivas, encomendándose entre otras funciones la policía de seguridad y la atención de la educación primaria.

Esta ley reconocía como antecedente el decreto del Director Provisorio de la Confederación, de 2 de septiembre de 1852, que reprodujo en lo substancial.

Y si he traído a colación estas referencias, en esta parte en que nos estamos ocupando de los municipios en general dentro de la Constitución, es para poner de manifiesto, precisamente, que la preocupación de los constituyentes sobre este tópico, no se circunscribía a la ciudad capital sino que se proyectaba al orden futuro de toda la República.

La ley citada, reeditando en este punto textualmente al decreto, considera a la Municipalidad como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes a todos sus miembros, investida de personalidad jurídica.

El Decreto, por su parte, declara especialmente en el proemio que lo encabeza que en la composición de un Estado "entra el poder municipal y la ciudad, bajo de las mismas relaciones que para la organización del municipio y de la sociedad, entra el poder paternal y la familia". Y en los considerandos agrega: "que el Régimen municipal está en el interés de toda la Nación, porque no se puede conseguir armonía en las diferentes partes de un todo, si se funda el orden en cada una de ellas". Finalmente, decía "que es propio y digno que la ciudad de Buenos Aires haga el ensayo de una institución tan benéfica, demostrando prácticamente la

<sup>15</sup> Sesión 36ª, 28 de abril de 1853.

bondad de la regla del sistema municipal que consiste en dejar los negocios peculiares a la libre administración de los que tienen más interés en ello, y más capacidad de dirigirlos; a fin de que el resultado sirva de ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación".

No resta importancia al decreto y ley mencionados la circunstancia que el régimen que proyectaban no haya tenido efectiva vigencia. Lo que interesa destacar, como definitorio del pensamiento de sus autores es: 1º) el reconocimiento del derecho natural como fundamento del régimen municipal, lo cual aparece claramente consagrado en los textos de referencia; 2º) la participación que se reconoce a los vecinos; 3º) el fin ejemplar que se atribuía al régimen de la Capital en relación a las ciudades del resto de la República.

Tampoco amengua el valor del antecedente la intención que se ha querido atribuir a Urquiza de utilizar su decreto como uno de los medios para jaquear al gobierno de Buenos Aires. Las mismas ideas directivas del decreto y de la ley del 6 de mayo reaparecen en la ley de 1860 para la Municipalidad de la Capital provisoria. Ello prueba que la concepción reflejada en dicho texto no obedecía a razones circunstanciales, sino que era el trasunto de principios firmemente arraigados en la mente de aquellos legisladores.

Pesó, sin duda, en el ánimo de los constituyentes al organizar la Municipalidad con los caracteres inequívocos de un gobierno propio, la vigorosa y más que dos veces secular tradición municipalista local, realzada por las bondades que, como palestra de civismo y baluarte de las libertades públicas, se atribuían a la institución municipal, proclamada por ECHEVERRÍA, base *sine qua non* de la organización de la sociedad argentina<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Cf. *Doctrina Política de la Asociación de Mayo*, curso de investigación dirigido

ALBERDI, por su parte, que no tratara más que incidentalmente del régimen municipal en las *Bases* (Cap. XX), le dedicó especial atención en su obra "Elementos de Derecho Público Provincial"<sup>17</sup>. A su juicio, la institución comunal era la más poderosa garantía de que podía echarse mano para reconstruir la República. Ella debía ser el alma del nuevo orden de cosas. Y cuán amplias fueran sus miras sobre el particular, lo revela el volumen de atribuciones que las Constituciones provinciales debían, a su entender, poner en manos de los vecindarios, reunidos y representados en sus cabildos.

Entre esas atribuciones se contaban:

a) *la administración de justicia civil y criminal* en primera instancia por alcaldes y regidores, vocales del cabildo, elegidos por el pueblo en votación directa.

b) *la policía de orden, de seguridad, de limpieza, de ornato*. Este rubro lo reputaba *negocio doméstico, inalienable*, de los vecinos y nada más que de ellos.

c) *la instrucción primaria* de la niñez del partido o vecindario. *Los vecinos* —decía— *son el mejor juez de las necesidades del lugar* en cuanto al número de escuelas.

d) *la vialidad*.

e) *los servicios de asistencia social*.

f) *la inmigración* (sic), es decir, el enriquecimiento, el aumento de la población del vecindario.

g) *las rentas, los fondos, los medios de crédito* y de todo género para llevar a ejecución esos objetos y propósitos, porque no dar todo eso a los cabildos era como no reconocerles facultad ninguna.

ALBERDI entendía que la *capacidad económica* (autonomía

por el Dr. FAUSTINO J. LEGÓN. Publicación del Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho. Volumen XXV, pág. 301-302, año 1932.

<sup>17</sup> Cap. II, párrafo VI; Cap. IV, párrafo VII.

financiera) y *la independencia* de los cabildos respecto de los gobiernos provinciales —o exclusión de la *tutela administrativa* como él decía— eran las bases indispensables para una auténtica vida municipal. Consideraba a los municipios como "*unos pequeños poderes económicos y administrativos*, elegidos directamente por el pueblo."

Señalaré de paso, que la línea divisoria trazada por ALBERDI para separar lo político de lo administrativo, reservando lo primero al Estado y reconociendo lo segundo a los municipios, no tiene, a mi juicio, el alcance que parece desprenderse a primera vista. Es evidente que las facultades atribuibles según ALBERDI a los cabildos significan la organización de un verdadero gobierno, en el cual no falta ciertamente el elemento político. Este se traduce en el origen electivo de las autoridades comunales, y en el carácter de las funciones que a dichas autoridades se les reconocen, que importa en definitiva el ejercicio de la prudencia gubernativa, o sea un punto de vista político, una visión integradora, como la hemos llamado, de los problemas locales. Lo que sin duda ha querido significar ALBERDI al subrayar con energía la exclusión de lo político del ámbito local, es que las corporaciones municipales en ningún caso deberían tener ingerencia en la constitución y marcha de los poderes políticos del Estado<sup>18</sup>.

El autor de las "Bases" articuló su pensamiento sobre esta materia en el proyecto de constitución para la provincia de Mendoza. En el capítulo IV organizaba el *Poder Municipal*, según lo denominaba, restableciendo los Cabildos con las atribuciones antes enunciadas.

Adoptado el proyecto por la Provincia nombrada, fué to-

<sup>18</sup> Ejemplo de ello nos ha dado alguna Constitución provincial al reconocer funciones electorales a las autoridades comunales, en orden a la formación de padrones y escrutinios provinciales.

mado como modelo en este punto en particular, por las demás Provincias al darse sus respectivas constituciones entre los años de 1854 y 1860. Estas constituciones, como es sabido, debieron ser revisadas por el Congreso de la Confederación por virtud de lo dispuesto en el artículo 5º de la Constitución de 1853.

Si se atiende a esta circunstancia y a la otra, que en lo fundamental las normas adoptadas por URQUIZA y el Congreso para la ciudad de Buenos Aires, concordaban fundamentalmente con las ideas de ALBERDI, puede decirse que en la mente de los constituyentes y en la inteligencia que se dió a la Constitución en los años inmediatos a su sanción, el régimen municipal que se imponía a las Provincias asegurar encontraba adecuada significación en la restauración de la institución comunal con los atributos esenciales que habían caracterizado a los antiguos cabildos españoles en América.

Esta concepción resultaba congruente con el sistema de centralización política y administrativa consagrado en la Constitución<sup>19</sup>, y concordaba también con el reconocimiento de los derechos naturales hecho en la misma, derechos que no cabría referir exclusivamente a los individuos sino también a los grupos naturales. Esta concordancia se explicitó y acentuó con la introducción del artículo 33, cuyo alcance y propósitos patentizaron SARMIENTO y MITRE en los debates de la Convención porteña de 1860.

Podemos concluir, según lo expuesto, que la auténtica interpretación de la Constitución revela que los constituyentes quisieron un sistema de gobierno propio municipal, ejercido por los vecindarios por el órgano de la municipalidad electiva.

<sup>19</sup> Descentralización administrativa en cuanto el régimen federal permite y requiere la coexistencia de una administración nacional y administraciones locales.

Estas bases deberán respetarse, por tanto, para considerar satisfecha la exigencia constitucional en lo que a las Provincias respecta.

Quedaría por aclarar si la idea de autonomía está incluida en el aseguramiento del régimen municipal impuesto a las Provincias por el artículo 5º de la Constitución. La respuesta depende del sentido que se dé a la expresión autonomía, ya se la considere como facultad de autogobierno o poder autoconstituyente.

Si se concibe la autonomía con el alcance restringido, que suele ser frecuente, expresivo de las facultades de los municipios, de desenvolverse con independencia de todo Poder del Estado en el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; de formar sus rentas y poder establecer impuestos locales sobre ramos y materias determinadas; de administrar libremente sus bienes, y de elegir sus propias autoridades, —por lo menos las investidas de facultades de decisión—, debe admitirse, según lo dicho anteriormente, que, dentro del espíritu de la Constitución, los municipios han de estar organizados en forma autónoma.

Pero si por autonomía se entiende, tomando el término en su sentido preciso, la facultad de los centros comunales para darse sus propias cartas orgánicas, sus *constituciones*, no es indispensable, a mi juicio, esa atribución para considerar satisfactoriamente cumplida la exigencia constitucional.

El municipio autónomo o municipio de convención —como se le ha llamado— es presentado, en teoría al menos, como el *desideratum* del gobierno municipal, y como el corolario —aunque bajo otro enfoque podría considerársele también punto de arranque— de la organización del sistema republicano. Sería la aplicación, del principio del gobierno libre y

propio elevado a sus extremas consecuencias, a la entidad comunal, a la colectividad pública local.

Claro está que esta autonomía no podría ser ilimitada, sino que debería ejercitarse dentro del ámbito que la Constitución —con más exactitud, *las Constituciones*— le señalasen. Pero aún así entendida, no me parece que deba admitírsela *para que entonces y sólo entonces* se considere cumplida la obligación del artículo 5º. Otra cosa es la razón de conveniencia y oportunidad.

Quede como principio cierto que la Constitución ha dado al Municipio categoría de entidad necesaria, de la cual no pueden prescindir las Provincias al darse las bases constitucionales que rijan la vida local.

Sin perjuicio de lo dicho, cabe señalar que el problema del régimen municipal para las ciudades que sean sede de las autoridades superiores de Provincia y para la Capital Federal acusa por esa circunstancia un perfil diferencial que obliga, consecuentemente, a un tratamiento especial.

En estos supuestos es donde más agudizada se presenta la posibilidad de rózes, interferencias y conflictos entre la política gubernamental (del Estado) y la política estrictamente local o, dicho con descarnada franqueza, entre los conductores de una y otra política.

De aquí entonces, que el legislador deba extremar su prudencia para descartar preventivamente, por obra del régimen que organice, el riesgo de tales secuelas.

El derecho comparado nos ofrece abundantes ejemplos de soluciones que obedecen a ese orden de preocupaciones<sup>20</sup>. Entre nosotros, para ceñirnos al caso de mayor volumen, no son menos elocuentes las fórmulas adoptadas, y sus vicisitu-

<sup>20</sup> Cf. POSADA, *El régimen municipal de la ciudad moderna*. LECÓN, *Derecho Político Provincial*, pág. 459 y sigs.

des, con respecto a la designación y origen de las autoridades encargadas del gobierno edilicio de la ciudad de Buenos Aires a partir de su federalización.

#### IV

#### EXISTENCIA CONSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Luego de lo expuesto puede afirmarse que el régimen municipal aparece dotado de existencia necesaria dentro del ordenamiento institucional consagrado por la Constitución. La ley suprema contiene, como quedó dicho, expresas referencias al respecto y hace de su aseguramiento una de las condiciones que deben cumplir las Provincias para que el Gobierno Federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones.

Con el restablecimiento de las corporaciones municipales se volvía a la senda de una larga tradición histórica que fuera abandonada desde la supresión del cabildo bonaerense en 1821.

Se ha hecho referencia también a la vocación municipalista de los hombres del 53, que tuvo esclarecida expresión doctrinaria en ALBERDI e inequívoca materialización jurídica en la ley dictada por el Congreso Constituyente a 6 de mayo del 1853, pocos días después de sancionado por el mismo cuerpo el Estatuto Fundamental.

Dicha ley reconocía como antecedente directo, según se expresara, el decreto de URQUIZA de 2 de septiembre de 1852. En los considerandos del mismo se declaraba que el régimen municipal está en el interés de toda la Nación, pero se juzgaba impropio de la función de las autoridades nacionales el

tomar a su cargo los intereses locales del distrito, que estarían mejor atendidos por los propios interesados.

Insisto en destacar el particular interés que reviste la ley del Congreso de Santa Fe, para auscultar el pensamiento de los constituyentes sobre el gobierno edilicio de la ciudad de Buenos Aires proclamada capital de la Confederación por la ley del 4 de mayo de 1853.

Se ratificaba con aquella ley la corriente de reivindicación municipalista inaugurada por ECHEVERÍA, cobrando el acto singular relieve por emanar de los propios autores de la Constitución y tener en mira la ciudad capital.

Indicaron con ello los constituyentes que su preocupación por la existencia de un régimen municipal no se limitó a las Provincias, y que al establecerlo para la sede del Gobierno Federal no se creyeron embarazados ni por lo preceptuado en los artículos 63, inc. 27, y 83, inc. 3º (hoy art. 67 y 86, respectivamente), ni por el hecho de que la mencionada ley de federalización del 4 de mayo pusiera al distrito bajo la autoridad exclusiva del Congreso y del Jefe ejecutivo.

Todo ello demuestra el valor sintomático de la mención que de la Municipalidad hace la Constitución en el artículo 81, referencia que no debe reputarse una mera alusión incidental sin valor de elemento de juicio computable a favor de la tesis municipalista. Por el contrario, de esa mención respetada en las ulteriores reformas, se induce, a mi ver, que en las previsiones de los constituyentes entraba la existencia y organización del régimen municipal para la ciudad capital. Y que esa idea había tomado en su espíritu formas de propósito concreto, lo prueba el hecho de que la Comisión Redactora presentara al cuerpo simultáneamente los proyectos de Constitución y de ley orgánica municipal. La misma identidad de expresión "Presidente de la Municipalidad" utilizada en

la Constitución y en la ley revela la unidad de concepción de sus autores.

Era explicable que se dejase a la ley el ordenamiento de la Comuna. Se iban a ensayar bajo nuevas formas instituciones de tiempo atrás abandonadas, y convenía por ello disponer de medios flexibles para introducir los cambios que la experiencia fuese aconsejando.

La organización del municipio, puesta en manos del Congreso en virtud de sus facultades de legislación exclusiva sobre la Capital, venía a complementar la fisonomía institucional del Distrito Federal, perfilada por aquella atribución del Poder Legislativo y por la conferida al Presidente de la Nación erigido en jefe inmediato y local (arts. 67, inc. 27; 86, inc. 3º).

Esas normas no constituían un escollo para que pudiese afirmarse la constitucionalidad de la Municipalidad de la Capital caracterizada por los elementos que definen a una entidad de esa naturaleza.

PEDRO GOYENA al encarar este problema durante la discusión de la ley orgánica municipal, decía en 1881: "Bien, pues, si ha de haber, según lo establece la Constitución, una Municipalidad de la Capital, se entiende, y no podría ser de otro modo sin entrar en distinciones no contenidas en la Ley fundamental que la Municipalidad referida ha de ser verdaderamente tal. No se podría sin irritante arbitrariedad dejar de tomar la palabra Municipalidad usada en la Constitución en el sentido técnico que le asigna la ciencia política, la ciencia social. La Constitución no dice ni ha querido decir que en la Capital haya en vez de Municipalidad una mera Comisión Municipal, una oficina dependiente del Poder Ejecutivo, sino que supone y reconoce la existencia de lo que en los países civilizados se llama una Municipalidad, es decir una institu-

como existe en Córdoba y Tucumán, por ejemplo<sup>21</sup>.

Aunque, por hipótesis, se desconociere la nota de autonomía que GOYENA, consecuente con sus ideas, asignaba a la Municipalidad, no puede empero negarse que así como la existencia del régimen municipal en Provincias no lesiona las facultades de los gobiernos locales, así tampoco la existencia de la Municipalidad en la Capital Federal, dotada de las atribuciones propias de su carácter no resulta atentatoria de los poderes concedidos al Gobierno Nacional. Este y aquélla pueden coexistir sin interferirse porque se mueven en órbitas propias, distintas: éste, atendiendo a los intereses generales de la Nación, aquélla a los intereses locales del Municipio.

Más aún: las facultades municipales y los poderes nacionales no sólo pueden sino que deben coexistir. Buenos Aires con su Municipalidad y Buenos Aires Capital Federal de la República, no son conceptos que se repelen, por el contrario se armonizan y coniugan en la mente de la Constitución. Esta, que quiso dar al Gobierno Federal un asiento no sometido a los poderes de Provincia, quiso también respetar una institución de hondo arraigo en nuestra tradición pre y post-independiente.

ACHÁVAL RODRÍGUEZ que no iba tan lejos como GOYENA en cuanto a la personalidad política de la Capital, sostuvo empero, como informante de la Comisión, que el Municipio es una entidad sustantiva que la Ley reconoce y define pero no crea artificialmente. Se había preguntado, al comienzo de su exposición, si la Municipalidad debía ser una agrupación de empleados, una de las tantas reparticiones u oficinas del Gobierno de la Nación. Luego de desarrollar su tesis de la sustantividad municipal llegaba a la conclusión de que el

<sup>21</sup> Discusión de la Ley Orgánica Municipal, t. I, págs. 126/29.

Gobierno Nacional, para llenar sus fines sus propósitos, no necesita manejar directamente los asuntos que son propios de este municipio..."<sup>22</sup>.

Lo que la Constitución quiso al establecer los poderes exclusivos del Gobierno de la Nación sobre el territorio de la Capital es eliminar radicalmente y para siempre toda posibilidad de conflicto con autoridad provincial alguna<sup>23</sup>.

Pero no se sigue de ésto que haya encomendado a las autoridades federales, encargadas de los negocios generales del Estado la atención directa e indelegable de los intereses puramente edilicios del municipio donde tienen su asiento<sup>24</sup>.

## V

### PERSISTENCIA LEGAL DE LA MUNICIPALIDAD

Prevista en la Constitución (art. 81) la existencia de la Municipalidad, no podía el Congreso dejar de organizarla sin apartarse, evidentemente, de la ley fundamental.

Lo que es facultativo del Parlamento es la determinación concreta del régimen municipal de la ciudad-capital, pero el organizar algún régimen de gobierno municipal, es para el Congreso una obligación, un imperativo que debe cumplir.

Quien admita la exactitud del concepto, predominante entre nosotros, que los poderes municipales son delegados a las

<sup>22</sup> Discusión cit.; t. I, págs. 60 y ss. 72/73.

<sup>23</sup> Doctrina de la C. S. N., Fallos: 61, 144 y ss.

<sup>24</sup> Cf.: ALCIDES GRECA, *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, t. IV, pág. 11 y ss., 2ª ed. Este autor, fundándose en la ley del 6 de mayo de 1853, en los antecedentes históricos y en los antecedentes legislativos inmediatos a la federalización, cree que pese a las autorizadas opiniones de los que piensan que los arts. 67, inc. 27 y 86 inc. 3º se oponen al reconocimiento de la autonomía, la ciudad de Buenos Aires puede y debe tener un régimen municipal autónomo.

comunas por el Estado Provincial o Nacional, debe empero añadir forzosamente que esa delegación no es optativa sino imperativa; no es contingente, sino necesaria (arts. 5º y 81 de la C. N.). Y de cualquier modo, ya se acepte la teoría de la delegación, ya se piense que el gobierno comunal es un derecho natural de las familias que componen el Municipio, lo cierto es que tal régimen, desde que exista, debe estar dotado de todos los medios, facultades y atribuciones que le son propios y necesarios para realizar los fines de su establecimiento.

El Congreso legisló sobre la materia que nos ocupa no bien lograda la organización institucional. Su primer acto consistió en la ley de 6 de mayo de 1853 a que antes se hizo referencia, que organizaba la Municipalidad sobre bases electivas y con amplias atribuciones. Se le reconocía un patrimonio propio, integrado fundamentalmente por los que fueran bienes y rentas del extinguido cabildo y se le confería competencia en materia de hacienda, obras públicas, higiene, educación primaria y policía de seguridad.

El 30 de setiembre de 1860 el Congreso de la Confederación sancionó la ley orgánica para la Capital provisoria. La rama deliberativa, elegida por sufragio popular designaba de su seno al presidente de la Municipalidad.

Después de Pavón, instaladas las autoridades nacionales en Buenos Aires y rechazada la ley de 28 de agosto de 1862 que disponía la federalización de toda la provincia, se sancionó la llamada "ley de compromiso", 8 de octubre de 1862, en virtud de la cual la ciudad porteña sería asiento del gobierno y de las autoridades de provincia.

Leyes locales, emanadas del gobierno bonaerense reglaron en 1854, 1865 y 1876 el ordenamiento jurídico de la Muni-

palidad dándole en todos los casos carácter electivo y reconociéndole inequívocamente su personalidad.

En 1880 hicieron crisis las relaciones entre el Gobierno Nacional y las autoridades provinciales. Ello planteó en términos perentorios la necesidad de resolver de una vez por todas la cuestión de la Capital de la Nación. El Congreso, reunido en Belgrano dió la ley n° 1029, por cuyo artículo 1º declárase Capital de la República al municipio de la Ciudad de Buenos Aires.

Interesa subrayar que el art. 2º de esta ley dispone textualmente:

"Todos los establecimientos y edificios públicos situados en el Municipio quedarán bajo la jurisdicción de la Nación sin que los municipales pierdan por esto su carácter".

Se reconocía por tanto, una categoría de bienes atectados a fines especificados que debían ser cumplidos por un órgano especial, el Municipio, sujeto de ese patrimonio.

Pocos meses después, el General KOCA en su carácter de Presidente de la Nación, envió al Congreso un mensaje y proyecto de ley relativo al Gobierno local de la Capital. Destacaba el Poder Ejecutivo el doble propósito perseguido: asegurar y vigorizar los poderes que la Constitución acuerda al Gobierno Nacional sobre el Distrito Federal, y "dar al mismo tiempo una participación delegada a la población del municipio en la administración de los intereses locales." Para alcanzar este objeto, escogió el Poder Ejecutivo una fórmula intermedia, evitando como decía él mismo, las dos exageraciones de establecer, ya sea el Gobierno directo del Congreso, o un municipio autónomo e independiente.

En la parte reglamentaria se creaba un Concejo General Deliberante elegido por sufragio calificado, y el Departamento Ejecutivo a cargo de un funcionario nombrado por el Presi-

dente de la República con acuerdo del Senado y removible por el primer magistrado sin esa formalidad.

La sanción definitiva del Congreso fué vetada por el Presidente de la República, en razón de la modificación introducida que asignaba al Presidente del Concejo la Jefatura del D. E. en casos de impedimento del titular.

Un año después, la ley 1260 organizó la Municipalidad creando para su gobierno una rama deliberativa, de origen electivo calificado, y otra ejecutivo, a cargo del Intendente nombrado por el Presidente con acuerdo del Senado.

Este régimen sufrió numerosas alteraciones a partir de su creación. En 1889 la ley 2675 suprimió el sistema electivo y estableció en su lugar una Comisión nombrada por el Presidente con acuerdo del Senado.

Al año siguiente, 1890, se reimplanta el sistema electivo que vuelve a desaparecer en 1901, reemplazado por la Comisión Ejecutiva.

Esta situación se prolonga hasta el año 1907 en que la ley 5098 organiza el régimen comunal sobre bases electivas. Tal sistema dura hasta 1915. En esta época es disuelto el Concejo Deliberante y se lo sustituye por una Comisión de Vecinos que nombra el Poder Ejecutivo.

En 1917, la ley 10.240 instaura el régimen del sufragio popular, universal y obligatorio para los ciudadanos, calificado y optativo para los extranjeros, para la formación de la rama deliberativa.

En 1941, el Poder Ejecutivo disuelve nuevamente al Concejo y pone en su lugar a una Comisión de Vecinos, hasta que producido el movimiento revolucionario del 4 de junio de 1943 es disuelta la misma (Decreto Nacional del 25.VI. 1943).

Por los decretos nacionales Nos. 2162 y 9381 del mismo

año, de los que haré mención más adelante, se adjudican al Intendente las atribuciones que competían al extinguido Concejo Deliberante con determinadas reservas a favor del Poder Ejecutivo.

Los antecedentes reseñados trasuntan el reconocimiento constante que las leyes orgánicas de la Municipalidad han hecho de su realidad institucional.

La Municipalidad posee territorio y patrimonio propios; recursos pecuniarios y poderes que le han sido conferidos para el cumplimiento de sus fines.

La personalidad de la Municipalidad ha sido expresamente reconocida por la ley 1260 al declarar: art. 67, que en su carácter de persona jurídica es la representante del antiguo municipio de la Ciudad de Buenos Aires con todos sus bienes y obligaciones.

El art. 59, inc. 17 expresa que el Intendente Municipal ejerce "la superintendencia y dirección inmediata de los empleados dependientes de su sección, conforme a las ordenanzas del caso"; y el art. 8º de la ley 5098 señala que "nombrará sus secretarios y demás empleados de las oficinas de su dependencia, con excepción de sus asesores técnicos y del contador, para cuya designación deberá recabar el acuerdo del Concejo Deliberante."

Además el art. 11 de la última ley citada, determina que la iniciativa del presupuesto anual de gastos y ordenanzas de impuestos le corresponderá exclusivamente, no pudiendo el Concejo crear empleos ni aumentar sueldos que aquél no proponga.

El hecho de que las facultades que posee la Municipalidad le hayan sido delegadas por el Congreso o la circunstancia de que el Gobierno Nacional ejercite atribuciones que impli-

quen no sólo contralor, sino en ciertos casos administración directa, no le hace perder su carácter autárquico<sup>25</sup>.

Tampoco se lo hace perder el hecho de que el Intendente sea nombrado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado<sup>26</sup>.

Se explica esta modalidad. Dado que en lo político el Presidente es el jefe inmediato y local de la capital, conviene, y hasta podría afirmarse que es necesario que al frente de la Intendencia se encuentre un funcionario que goce de la confianza presidencial, para que la autarquía municipal no se convierta en obstáculo al ejercicio de los poderes políticos del Jefe del Estado.

Pero una vez designada la persona que actuará en carácter de Intendente, la ley la obliga a "ejercer las funciones que le fuesen encomendadas por leyes del Congreso" (art. 59, inciso 13, ley 1260). Por ello goza de la más amplia independencia en cuanto respecta al ejercicio de sus poderes y facultades dentro de la competencia que le asigna la ley.

Por todo ello puede afirmarse que en la legalidad vigente, no alterada en su substancia, según se verá, por los decretos nacionales Nos. 2162 y 9381 del año 1943, la Municipalidad es, institucional y administrativamente, diferente del Gobierno Nacional.

Esta individualidad le ha sido reconocida en la jurisprudencia de los tribunales federales.

En los autos "Municipalidad c/ Sebastián Cartagena" expresó la Corte Suprema que las facultades exclusivas en materia de legislación acordada al Congreso por la Constitu-

<sup>25</sup> V. BIELSA, *Principios de Régimen Municipal*, 2ª ed., págs. 19/20.

<sup>26</sup> LEVY CARNEIRO, en un estudio sobre *el Municipio*, declara que en su sentir el régimen electivo del prefecto no es esencial para la existencia de la mentada autonomía municipal (*Revista de Direito Municipal*, Salvador, Bahía, (Brasil), Vol. Vº, fasc. XVº, Mayo-Junio 1948, pág. 173).

ción (art. 67, inc. 27) no excluyen los poderes reglamentarios de la comuna metropolitana.

El Tribunal, al conocer por vía del recurso extraordinario de la tacha de inconstitucionalidad opuesta por el procesado a la disposición del Digesto Municipal en cuya virtud se le encausaba, declaró:

Haber "estudiado y resuelto en forma clara la cuestión que se plantea por el querellado, en el caso similar que se registra en el tomo 148, pág. 430 de sus Fallos, causa, "M. A. Delfino y Cía. c/ Prefectura General de Puertos, por inconstitucionalidad de una multa" y ha ratificado la doctrina de ese pronunciamiento en los fallos registrados en el tomo 155, páginas 178 y 185 declarando que no hay delegación de funciones legislativas al conferir el Poder Administrador a ciertas reparticiones, la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar las sanciones correspondientes, dentro de límites establecidos por la misma ley, sino ejercicio de la facultad reglamentaria que preceptúa el inciso 2º del artículo 86 de la Constitución Nacional conformado, es claro, al espíritu y letra de la ley reglamentada".

Según esto, por tanto, la actividad reglamentaria de la Municipalidad no sería otra cosa que la prolongación de la facultad que en esa materia goza el Poder Ejecutivo, ya que la disposición constitucional citada es la que autoriza al Presidente de la Nación para expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes.

Estaría latente en el párrafo transcripto la teoría de que los órganos del gobierno municipal no son sino los agentes de que el Presidente se vale para poner en ejercicio sus poderes de *jefe inmediato y local de la Capital*.

Hay empero en el párrafo siguiente del mismo fallo, una caracterización definida de la entidad municipio.

Dice la Corte a continuación de lo que hemos leído: "Que a esos fundamentos, que se dan aquí por reproducidos, cabe agregar los especiales que surgen del carácter de la institución municipal cuyos actos están aquí en debate como producidos al margen de los principios fundamentales del sistema constitucional argentino. La administración, el Gobierno o el Régimen Municipal que los Constituyentes reconocieron como *esencial base de la organización política argentina* al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5º) consiste en "la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto." (Gonzalez, "Manual de la Constitución Argentina" número 675, pág. 685) y, por lo tanto, debe de estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc., de la comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquéllas sin éstas son propias de la moral y no del derecho."

"Que el poder de legislación exclusiva que confiere al Congreso como legislatura local, el inciso 27 del art. 67 no es inconciliable con la facultad reglamentaria de carácter municipal, en la capital federal, como no lo es el Poder de Legislación provincial reconocido por los artículos 105 y 106 con la obligación de garantizar el régimen municipal que consagra el art. 5º. La ley en ambos casos fija las normas generales amplias, orgánicas y deja al "gobierno de propios" como le ha llamado la tradición histórica hispano-colonial, la función de traducir en el detalle reglamentario las previsiones concretas cuya necesidad determina la experiencia de la vida comunal" 27.

27 C. S. N., Fallos 156-325.

En el incidente por cobro de honorarios regulados al letrado del actor y a su perito en los autos "Dolinsky Jacobo contra Ferrocarril del Estado", la demandada opuso como defensa el art. 3º de la ley 11.672 en virtud del cual no corresponde el pago de honorarios por parte de la Nación a empleados de la misma, fundándose en el hecho de que uno de dichos profesionales era empleado de la Municipalidad y el otro del Consejo Nacional de Educación.

La Corte rechazó la defensa en cuanto se refería al letrado, que formaba parte de la Asesoría Letrada de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, declarando que la Municipalidad, con autoridades propias y con régimen y recursos independientes, no puede ser considerada la Nación, en los términos del art. 3º de la ley 11.672 28.

En el juicio que por repetición de los impuestos de alumbrado, barrido y limpieza siguió el Banco de la Nación Argentina contra la Municipalidad de la Capital, el Juez Federal de Sección y la Corte tuvieron oportunidad de precisar el carácter institucional del municipio metropolitano.

Basó la actora su argumentación, en síntesis, en que, no siendo la Capital Federal dentro del Estado Argentino una entidad distinta del Gobierno Federal los tributos, impuestos y contribuciones que percibe la Municipalidad son de carácter nacional, de lo cual resulta una autoimposición inadmisibles si pretende cobrarlos del Banco de la Nación, el cual, decía, constituye también "parte integrante del Gobierno Federal" (sic).

Después de analizar el alcance de las exenciones tributarias acordadas al Banco por el art. 17 de su ley orgánica (ley 4507) el Juez entró a considerar la naturaleza de la institución municipal en la Capital Federal.

28 Idem. Fallos: 185-66.

Director Provisorio de la Confederación, del 2 de setiembre de 1852, que: "...la invocación precisa de los antecedentes históricos, en aquellos actos de los hombres que hicieron la Constitución de 1853 y las fundamentales leyes orgánicas del 53; la mención en la última parte del art. 81 de la Carta Fundamental; los preceptos de la ley orgánica n° 1260 y su discusión parlamentaria (D. de Ss. de la C. de Dip. 1882, t. I, p. 816 y ss.; t. II, p. 864 y ss. y D. de Ss. de la C. de Sen., año 1882, p. 1005) demuestran claramente que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires no es ni ha sido una simple repartición administrativa nacional, a pesar de las modificaciones legales introducidas en su régimen por las leyes subsiguientes y a pesar de las intervenciones legislativas o administrativas de que ha sido objeto"<sup>29</sup>.

En lo que cabe calificar de jurisprudencia administrativa, puede señalarse como un ejemplo coincidente del criterio diferencial señalado por las decisiones judiciales precitadas, la resolución del Ministerio del Interior por la cual se desestimó una solicitud de la Intendencia tendiente a que se incluyese el Plan de Obras Públicas elaborado por la Municipalidad, en el Plan Nacional para el quinquenio 1947/1951.

La denegatoria se funda en el dictamen del Señor Procurador del Tesoro que hizo suyo, a su vez, el criterio de la Asesoría Letrada del citado Departamento de Estado, la cual refiriéndose al carácter institucional de la Municipalidad dijo lo siguiente:

*"La Municipalidad de la Capital Federal es una entidad pública de la Nación, pero no se confunde con el Estado*

<sup>29</sup> C. S. N., Fallos: 191, 20-53. El subrayado es nuestro. En fallo de más reciente data (Mayo de 1948) el Alto Tribunal sostuvo en los autos "Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires c/J. Sánchez y otros", que en el régimen constitucional vigente la Municipalidad de la Capital no es una de las entidades autónomas que integran el Estado Federal, pero la reconoce como titular del gobierno edilicio de la ciudad de Buenos Aires (Gaceta del Foro, t. 193, p. 391).

*Nacional. Posee un régimen administrativo, patrimonial y financiero autónomo y no constituye una dependencia de la Administración Nacional sin perjuicio que el Poder Ejecutivo ejerza su jefatura inmediata y local por mandato de la Constitución. Desde el punto de vista jurídico-político el Estado Nacional y la Municipalidad de la Capital, son dos entidades perfectamente diferenciadas, cada una de las cuales tiene su patrimonio propio. En consecuencia la declaración hecha por el H. Congreso en el sentido de que ciertos bienes están afectados a determinados fines de utilidad pública nacional, no puede ser extendida al orden local de la Capital de la República."* (<sup>30</sup>).

También en el orden administrativo, cabe recordar que la Dirección General de Asuntos Legales de la Municipalidad en numerosas oportunidades ha defendido las atribuciones municipales en materia sobre las cuales ejerce las suyas el gobierno nacional, subrayando en ello el distingo entre la Municipalidad y la Nación.

Así, en materia de policía sanitaria animal se sostuvo que las facultades otorgadas a los organismos nacionales por las leyes 3959, 4155 y 11.226 no han suprimido las que corresponden a las dependencias municipales en lo tocante a inspección de carnes destinadas al consumo de la Capital. Se sostuvo asimismo que la jurisdicción nacional en la zona del puerto no excluye los poderes municipales de policía en materia de seguridad, higiene y moralidad.

La autonomía en materia de régimen del personal se puso de relieve al declararse que la disposición del art. 21 del decreto nacional 9316/946 por el cual se autoriza la acumulación de beneficios jubilatorios de cualquier origen —na-

<sup>30</sup> Expediente municipal N° 267.465/1948, carátula del Ministerio del Interior N° 36.933/1947.

Afirmaba el magistrado que el centro de autoridad del cual emanaban las leyes es triple: La Nación, las Provincias y las Municipalidades que deben actuar —decía— “cada una en su esfera y con una personalidad propia”, agregando: “Y así como la destrucción del régimen provincial afectaría nuestra forma de gobierno, la destrucción del régimen municipal en parte alguna (léase “en alguna parte”) de la República produciría el mismo efecto, autorizando para su restablecimiento la intervención del Poder Central, arts. 5º y 6º de la Constitución.”

Reconocía el juzgador que esos principios de ineludible aplicación a las Provincias, no aparecen tan claros cuando se pretende referirlos a la Capital de la República. Expresaba al respecto: “El art. 3º de la Constitución al hablar del territorio “que haya de federalizarse”; el 67, inc. 27, al acordar al Congreso la facultad de ejercer “una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación” y el 86, inciso 3º al conferir al Presidente de la Nación la calidad de “jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”, parecerían consagrar la existencia de una sola, única autoridad sobre la Capital, ejercida por el Gobierno de la Nación”.

Esta tesis, que era la afirmada por el actor no la compartió el Juez. “Lo que la Constitución estableció con claridad —dice— y lo que se consiguió después de tantas luchas y fricciones fué la emancipación del territorio donde reside el Gobierno de la Nación, de toda autoridad provincial, que pudiera por el ejercicio de sus poderes, dificultar, influir o en cualquier manera trabar la acción de aquél, restándole su necesaria independencia. Pero ello no implica en manera alguna aceptar el aniquilamiento del régimen municipal. El Gobierno Nacional asume y desempeña en el territorio de la Capital el poder intermedio, el que ejercen las provincias

sobre sus territorios y habitantes, y lo desempeña directamente por el Presidente de la Nación y por el Congreso Nacional; toda posibilidad de rozamiento desaparece entonces. Pero el régimen municipal es algo de que los habitantes de la Capital no podrían ser despojados sin desmedro de nuestra forma de gobierno republicana y federal.”

Luego de recordar en apoyo de su interpretación la ley orgánica dictada para la Capital por el Congreso de Santa Fe y la opinión de diversos tratadistas, el Juez extraía la conclusión “de que el régimen municipal de la Capital de la Nación, previsto aún en la misma Constitución Nacional cuyo artículo 81 alude al “Presidente de la Municipalidad”, si bien guardando sus características propias accidentales, no difiere ni tiene porqué diferir esencialmente de los regímenes municipales que la misma Constitución ha dispuesto se establecieran en todos los territorios de las Provincias.”

La Cámara Federal confirmó el fallo. Bien es verdad que hizo hincapié especialmente en las circunstancias de que la exención de la ley 4507 se refiere a gravámenes nacionales y provinciales, sin mencionar los municipales, y que la institución actora por su carácter autárquico no es asimilable al Gobierno Nacional para los fines que persigue el pleito.

Por ello, y sin entrar a considerar los demás aspectos de la cuestión debatida ratificaba la decisión del “a quo”.

La Corte Suprema, finalmente, que conoció del asunto, como se dijo, por vía del art. 14 de la ley 48, emitió sobre el punto que atrae nuestro interés los siguientes conceptos: “La Municipalidad de la Capital Federal no es un poder, no es tampoco una de las entidades soberanas —o más bien dicho autónomas que integran el sistema republicano, representativo y federal, adoptado por nuestra Constitución Nacional...”, pero agregando, después de analizar el decreto del

cional, provincial o municipal—, con sueldos de empleos, no obliga a la Municipalidad a declarar abierto el acceso a sus cuadros a beneficiarios de otros regímenes de previsión social o de su propio régimen. La Municipalidad puede, por razones de gobierno o de política social admitir ese principio, pero puede también apartarse de él. Este poder de la Municipalidad se funda en que corresponde a la misma no sólo el nombramiento—de sus agentes, sino también establecer las condiciones para su ingreso y reincorporación a la Administración.

## VI

### PERSISTENCIA DE LA MUNICIPALIDAD EN LOS DECRETOS 2162 Y 9381 DEL PODER EJECUTIVO

Por decreto de fecha 25 de junio de 1943, el Poder Ejecutivo *de facto*, declaró disuelta la Comisión Interventora de Vecinos a la cual el ex Presidente Castillo asignara funciones que las leyes orgánicas municipales confieren al Concejo Deliberante, medida dispuesta con motivo de la disolución de dicho cuerpo (decreto del 10 de octubre de 1941).

El gobierno revolucionario, a su vez, resolvió por decreto 2162, del 8 de julio de 1943 e invocando las atribuciones del art. 86, inc. 3º de la Constitución Nacional, disponer las medidas necesarias “para que las facultades que por la ley corresponden a esa rama del gobierno municipal (el Concejo) se ejerza por otra autoridad, reservando el Presidente de la Nación la decisión de aquellos asuntos de interés público fundamental”.

Conforme a ello, el decreto aludido dispuso en su art. 1º conceder al Intendente Municipal las atribuciones que la ley orgánica municipal fija al Concejo Deliberante, exceptuadas

las materias que el mismo decreto enuncia en su art. 2º, parcialmente modificado en el apartado a) por el decreto 9.381 del 21 de septiembre de 1943. Dichas excepciones se refieren al régimen impositivo y financiero de la Municipalidad y al ejercicio de las facultades de Tribunal de Alzada que correspondían al Concejo.

En el régimen instituido por los decretos en cuestión, si bien el Poder Ejecutivo se ha reservado la decisión de ciertas cuestiones fundamentales, no puede afirmarse por ello que haya desaparecido la personalidad legal del municipio, ni su ordenamiento administrativo, ni que los organismos creados para la atención de los negocios locales se hayan reabsorbido en los departamentos o reparticiones de la administración nacional.

Todo lo contrario. Se encuentra en dichos decretos una referencia expresa a las bases legales dictadas por el Congreso para el gobierno del distrito federal. Esas bases han sido parcialmente modificadas —en lo referente a la composición y atribuciones de las autoridades que ejercen el gobierno municipal—, pero no han sido revocadas en su totalidad y han quedado intactas en cuanto a las facultades del Intendente sobre los organismos de su dependencia y los agentes que los componen. Por otra parte la competencia del Departamento Ejecutivo se ha visto aumentada al asignársele las atribuciones que correspondían a la rama deliberativa.

## VII

### RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

La reseña de antecedentes enunciados someramente en el curso de estas reflexiones, relativos a la naturaleza del go-

bierno edilicio de la Capital Federal ,demuestra que la determinación del alcance de las normas constitucionales pertinentes resulta, cuando menos, materia opinable. Si bien, reconozco, no existe una consagración expresa de un auténtico régimen municipal, tampoco resulta claro e inequívoco que la Constitución haya querido poner en manos del Presidente y del Congreso el manejo directo de los negocios nacionales, y menos que esa solución sea la única conforme con la letra y el espíritu de la Ley Fundamental.

A la variedad de criterios interpretativos, registrada tanto en el campo doctrinario cuanto en el legislativo, ha correspondido la variedad de fórmulas ideadas para resolver el problema, entre las que no ha faltado algún proyecto con ingredientes corporativos.<sup>31</sup>

Pero es dable advertir, a través de las soluciones de derecho positivo y de las vicisitudes sufridas por el ordenamiento del *status* institucional del municipio, dos hechos constantes:

1º Se ha respetado la existencia de un orden de administración específicamente local, o mejor dicho, de un gobierno edilicio diferenciado de los órganos del gobierno y de la administración nacional. A pesar de haberse discutido y llegado a conclusiones opuestas sobre la naturaleza institucional del municipio, se estuvo de acuerdo hasta ahora en la necesidad, o cuando menos en la conveniencia, de que los asuntos circunscriptos al mismo quedasen en manos de funcionarios no puramente administrativos, y que no fuesen tampoco ni el Presidente de la República ni los miembros del Congreso Nacional.

<sup>31</sup> Proyecto del Poder Ejecutivo, año 1942 (Presidente Castillo, Ministro del Interior Culaciati). El Concejo Deliberante se componía de 20 miembros elegidos por el Cuerpo electoral; 10 designados por el P. E.; 3 que representaban a la Universidad; 1 a la Bolsa de Comercio; 2 a la Unión Industrial; 2 a la Confederación General del Trabajo; 1 a los propietarios de inmuebles y 1 a las Comisiones de Fomento.

2º En ningún momento pudo imponerse la tendencia que propugna la designación del Intendente por elección popular.

La absorción de las funciones edilicias por el Poder Ejecutivo y el Legislativo Nacional no parece a mi juicio, que deba calificarse necesariamente de violación flagrante de la Constitución. No podría tampoco afirmarse que constituye una ruptura de las bases esenciales del orden institucional que ha consagrado la actual organización del Estado argentino, siempre y cuando se aseguren a los habitantes del distrito federal las garantías y derechos consagrados en la Constitución, como la Corte Suprema de Estados Unidos ha entendido que corresponde respecto de los habitantes del distrito de Columbia.

Elementos esenciales del Estado Federal son las Provincias y la Nación. Las Municipalidades no son entidades que integran el sistema representativo republicano federal, pero sí entidades de existencia necesaria cuya organización se impone a las Provincias. En lo que hace al carácter representativo, la gestión directa de los intereses locales por el Presidente y el Congreso no podría tacharse de conculcación absoluta del sistema ,ya que al fin y al cabo el Presidente y los miembros del Parlamento reconocen un origen electivo.

Entiendo, empero, que resulta más congruente con los principios constitucionales y más acorde con las necesidades prácticas la existencia de un gobierno edilicio encomendado a una entidad distinta del gobierno Nacional.

La referencia del art. 81 de la Constitución, que si bien incidental prevé indudablemente la organización de una Municipalidad; la importancia que la misma Constitución otorga al gobierno comunal al erigirlo en una de las condiciones "sine que non" para garantizar a las provincias el

goce de sus autonomías; el hecho de que los propios autores del Estatuto Fundamental a poco de sancionarlo, y no obstante haber declarado por la Ley del 4 de mayo de 1853 que el territorio federalizado quedaba bajo la exclusiva jurisdicción del Congreso y del Presidente, dictasen una ley orgánica para la Municipalidad de Buenos Aires; la circunstancia de que en la ley de federalización se presuponga la existencia del municipio al hacerse referencia a los edificios y establecimientos de su pertenencia; todo este cúmulo de antecedentes lleva al ánimo la idea de que la Constitución y la Ley han querido la existencia de un régimen municipal en la Ciudad-Capital.

Lo que es facultativo del Congreso, ya que la autonomía —en el sentido estricto del término— del municipio de la Capital no está consagrada en la Constitución, es la *determinación concreta* de ese régimen, pero el organizar *algún régimen* de gobierno municipal es para el Poder Legislativo una obligación, un imperativo que debe cumplir, frente a las disposiciones de la Constitución vigente.

Algún régimen de gobierno municipal es conveniente que exista, digo más, es necesario que exista. Hasta desde el punto de vista político, esa segunda instancia, esa segunda línea determinada por el funcionamiento del gobierno comunal con autoridades y órganos propios, representa una ventaja para los Poderes nacionales, que quedan así por encima de los siempre inevitables roces entre gobernantes y gobernados, y no se ven distraídos de la atención de los negocios generales de la Nación por las incidencias menudas de la vida local <sup>32</sup>.

La determinación de cuál sea ese régimen, el origen y com-

<sup>32</sup> Cf.: Opiniones de Goyena y Pellegrini al discutirse la ley orgánica municipal, 1129, Recopilación del H. Concejo Deliberante, t. II, págs. 51 y ss. y 256 respectivamente.

posición de sus órganos, como así también la esfera de su competencia, ofrece amplio margen a la iniciativa del legislador para que trace las líneas generales, orgánicas, dejando a la autoridad edilicia, "la función de traducir en el detalle reglamentario las previsiones concretas, cuya necesidad determina la experiencia de la vida comunal", palabras éstas ya recordadas de la Corte <sup>33</sup>.

Es necesario que ese ordenamiento otorgue a la Municipalidad los poderes jurídicos y las fuentes de recursos capaces de atender al fin de su institución, y es conveniente y justo que reconozca a los habitantes del municipio, a los vecinos, la debida participación en la designación de las autoridades comunales, en la medida que ella sea admisible sin perturbar la acción del Gobierno Nacional. La privación total de esa participación puede justificarse como solución transitoria, pero erigirla en fórmula definitiva significaría dar de mano con el principio cardinal del gobierno propio que integra el sustrato político del sistema adoptado en la Constitución.

La finalidad del inciso 3º del artículo 86 de la Constitución puede salvarse, a mi ver, reservando al Presidente de la Nación la designación del funcionario que tenga a su cargo las facultades ejecutivas en la Municipalidad. Esta ingerencia del Jefe del Estado en la órbita comunal debe reputarse punto menos que indispensable, si se quiere tender a neutralizar por anticipado la posible acción perturbadora de factores locales, susceptibles de generar dificultades con las autoridades nacionales.

Es claro que esa receta, aplicada desde la federalización del municipio porteño, no tiene la virtud por sí sola de eliminar aquellos riesgos, porque los conflictos o los roces pue-

<sup>33</sup> Fallos: 156, 327-28.

den tener su fuente en la rama deliberativa electiva del gobierno comunal, si representa tendencias populares adversas al Presidente de la República. Pero no hay duda que idéntico escollo podría presentarse en el caso de poner en manos del Congreso el manejo de los asuntos edilicios. Es el ineludible tributo a la imperfección de las cosas humanas.

Considero, por otra parte, que el reproche de orden pragmático que a menudo se ha hecho —fundado, es preciso conocerlo, en experiencias ingratas—, al régimen municipal integrado con elementos de origen electivo, de conspirar contra la eficacia de la gestión edilicia, no dejaría de alcanzar al sistema de administración directa por el Presidente y el Congreso.

La función específica de los Poderes nacionales, aquella que constituye su razón de ser, es como queda dicho, la atención de los asuntos que interesan a la Nación en su conjunto. Su acción con respecto a la ciudad Capital, debe ejercerse en la medida que sea necesaria para evitar interferencias u obstrucciones provenientes de cualquier otro poder o autoridad capaz de impedir o dificultar el cumplimiento normal de aquella función, y nada más. A ello han tendido las previsiones de la Constitución vigente, al prescribir por una parte la federalización de la ciudad que sea asiento de las autoridades nacionales, lo que importa su exclusión absoluta de la jurisdicción provincial, y al acordar por otro lado al Congreso y al Presidente los poderes consignados en los artículos 67, inciso 27 y 86, inciso 3º.

Entiendo que la libertad de acción de las autoridades nacionales y su plena jurisdicción sobre el Distrito Federal, no resulta comprometida por el reconocimiento de un verdadero régimen municipal para la ciudad capital.

La naturaleza de las cosas pide la existencia de ese régi-

men, de una municipalidad dotada de los atributos de tal. A esta exigencia ontológica, se agrega, en razón del texto que todavía rige, la consagración de la categoría constitucional del municipio, sin olvidar por cierto los antecedentes históricos de tan acentuada gravitación en el caso concreto de la ciudad porteña.

Ello aparte, estimo que no resulta necesario ni conveniente que el Congreso y el Presidente distraigan parte del esfuerzo que deben aplicar a las elevadas tareas que les están encomendadas, para descender al plano, relativamente secundario, de la función edilicia. Ni les corresponde hacerlo, ni estarán probablemente en condiciones de hacerlo eficazmente. Al respecto es oportuno señalar que, como haciéndose cargo anticipado de semejante eventualidad, los proyectos recientes que consagran una intervención directa del Presidente en el gobierno comunal, prevén al mismo tiempo la delegación de sus facultades en un funcionario que, aunque sometido a su tutela, sería en definitiva cabeza de la administración municipal <sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Así, en el proyecto de Ley de Bases, contenido en el Plan de Gobierno 1947-1951, se establecía que la Intendencia sería ejercida por el Presidente de la Nación en su condición de Jefe local de la Capital Federal, asistido por cuatro secretarios, pudiendo delegar sus funciones, bien en uno de los secretarios, bien en otra persona de su libre designación. Las funciones y competencia que la ley 1260 y complementarias habían asignado al Concejo Deliberante, eran atribuidas al Congreso, el que, a su vez, podía delegarlas en una Comisión Legislativa integrada con representantes de la Capital.

#### AUTORES Y OBRAS CITADOS

- ALBERDI, JUAN BAUTISTA: *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina; Elementos del Derecho Público Provincial Argentino*. En: *Organización de la Confederación Argentina*, con un estudio preliminar por ADOLFO POSADA. Ed. "El Ateneo", Impr. Bailly-Bailliére, Madrid, 1913 (2 vols.).  
BIELSA, RAFAEL: *Principios de Régimen Municipal*, Bs. As., 1940, Impr. de la Universidad Nacional del Litoral.  
COLECCIÓN de fallos de la Corte Suprema Nacional.

## LAS CLÁUSULAS ECONÓMICO-SOCIALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN ARGENTINA -

POR HÉCTOR BERNARDO

*Profesor titular de Economía  
Política en la Facultad de  
Ciencias Económicas.*

- CONFERENCIA sobre la participación de los ciudadanos en los negocios públicos (Conference on de Citizen's Participation in Public Affairs), realizada bajo los auspicios de la "American Bar Association", "American Political Science Association" y de la "School of Law of New York University", setiembre 29-30 de 1947. Publicada por la New York University School of Law, Enero, 1948.
- DABIN, JEAN: *Doctrina General del Estado* (Elementos de Filosofía Política). Traducción española de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno. Editorial "Jus", México, 1946.
- DISCUSIÓN de la Ley Orgánica Municipal.
- ESTRADA, JOSÉ MANUEL: *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Editorial Científica y Literaria Argentina Atanasio Martínez, Buenos Aires, 1927.
- GRECA, ALCIDES: *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, 2ª ed., Imprenta de la Universidad, Santa Fe, 1943.
- LEGON, FAUSTINO J.: *Doctrina Política de la Asociación de Mayo*. Curso de Investigación dirigido en el Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho. Publicación del Seminario, vol. XXV, año 1932. *Derecho Político Provincial*. Ed. V. Abeledo, B. As. 1943.
- POSADA, ADOLFO: *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, 4ª ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid 1936. *Tratado de Derecho Político*, 4ª ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1928 (2 vols.).
- RECOPIACIÓN de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos. Publicación ordenada por el H. Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, 1938 (6 vols.).
- RENARD, GEORGES: *La Philosophie de l'Institution*. Ed. Recueil Sirey, París, 1939.
- ROWE, LEO S.: *El Gobierno de la Ciudad y sus problemas*, traducción española de Lucila G. Posada; prólogo de Adolfo Posada. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1914.

SUMARIO: I. Las cláusulas económico-sociales en las nuevas constituciones. — II. Los antecedentes de la nueva constitución argentina. — III. El sistema económico de la nueva constitución.

Biblioteca del Gioja. UBA  
uso académico

I

LA Constitución de la Nación Argentina, sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 11 de marzo del corriente año, tiene como característica principal la inclusión de cláusulas de naturaleza económico-social. Aunque este hecho no introduce una novedad en el campo del derecho constitucional, donde se ha generalizado desde hace varias décadas legislar sobre temas económico-sociales, creemos de interés analizar el alcance de las nuevas disposiciones y su posible proyección sobre la actividad económica nacional.

No entendemos, por cierto, agotar tema tan vasto. Nuestro propósito, mucho más modesto, se limita a ubicar esas disposiciones dentro del pensamiento económico y en conexión con la realidad argentina.

Dentro de este plan, cabe discutir, en primer término, la pertinencia de la inclusión de cláusulas económico-sociales en un texto constitucional. La tendencia actual, ya señalada, proviene de un viejo prejuicio racionalista y, en el caso, de fuerte sabor socializante. Ya nos hemos referido en otra oportunidad al sentido excelso que tiene la ley fundamental en el pensamiento antiguo. Concepción heredada y sublimada por el cristianismo que ve en el orden primero de la sociedad una obra divina<sup>1</sup>. Las constituciones modernas parten de un supuesto totalmente diferente: consideran al hombre como un ser autónomo y aislado, preexistente a la sociedad. De aquí el aire de contrato que tienen todas esas constituciones, con su minuciosa salvaguardia de la libertad individual y sus sistemas de

<sup>1</sup> Conf. Platón. *Las Leyes*, cit. por De Maistre: "Du principe generateur, etc.". Sobre este punto remitimos al lector nuestro trabajo sobre "El problema económico y la reforma de la Constitución" publicado en la Revista de la Fac. de C. Económicas, año I, N° 9, Nvbre. de 1948, donde hacemos un análisis del concepto de Constitución.

cortapisas y contrapesas del poder del Estado. El tan llevado y traído antecedente de la Carta Magna, bien mirado, no tiene relación alguna con tales constituciones. Juan Sin Tierra era un gobernante de excepción —porque excepcionalmente despótico— y los barones de su reino tuvieron que garantizarse contra su arbitrariedad, haciéndose *reconocer* su derecho. Las declaraciones de la Carta Magna no *creaban* pues el derecho. Simplemente garantizaban un derecho efectivamente preexistente a su garantía<sup>2</sup>. En las declaraciones de “De rechos y garantías”, que proliferan a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la ley resulta creadora del derecho por medio de la voluntad general. El hecho social es fruto de un contrato, según esta concepción; y el Estado un redivivo y perenne Juan Sin Tierra, contra el cual es necesario preverse de continuo.

El proceso de ideas que acabamos de señalar está vinculado a la noción moderna de Estado. El romanticismo político acababa de crear un monstruo y previendo que ha de devorarlo, busca defenderse. Implica además una deformación de la idea del Derecho natural que concibieron los teólogos y juristas anteriores al siglo XV. “Santo Tomás, que insiste sobre la unidad orgánica del Estado —dice Haessle<sup>3</sup>—, ignora esa noción del individuo independiente de la sociedad y preexistente al Estado, que el derecho natural de los siglos XVI y XVII ha tratado de hacer aceptar. En Santo Tomás no se hace cuestión de contrato social y el príncipe no es una persona fuera y por encima de la comunidad popular; es un órgano, —el más elevado— en el interior del Estado. Así, en la

<sup>2</sup> Cabe destacar, además, que los derechos garantizados eran los que, conforme al uso feudal, correspondían a los señores, entidad concreta e histórica, muy distintas por cierto, del “ciudadano”.

<sup>3</sup> Haessle, Johannes. *Le travail*, trad. fran. edit. Desclée de Brower et Cie. Paris, 1933, pág. 163, en nota.

dóctrina cristiana del Cuerpo místico de Cristo, Cristo es la cabeza; pero esto mismo significa que Él es el órgano principal de la comunidad de la Iglesia (S. Th. 3a. q. 8, a. 1 c. y 5 c. 3 Sent. 12, 3, 1; ad 1; 4 Sent. 7, 3, 1, 3c.).”

La figura del Estado-gendarme es, en realidad, una figura provisoria. Más riguroso en el planteo que sus contemporáneos, y aún que muchos que le siguieron, Hobbes nos deja en su Leviathan un retrato anticipado de lo que había de ser el Estado moderno. En la supuesta tensión entre individuo y Estado, éste ha de tomar ventaja. El positivismo comtiano, como el socialismo y el marxismo y tantos otros “ismos”, constituyen sólo el eco, diversificado en mil voces, ensordecedoras por momentos, de la vieja filosofía naturalista<sup>4</sup>.

Puesto que los acontecimientos indicaban un vuelco de la situación creada por la burguesía, cuyo triunfo fué señalado por la revolución francesa, la lógica adoptada exigía que las Constituciones tomaran nota de ese vuelco. Pero lo social se incorpora a la organización política sin cambiar el rumbo de las ideas fundamentales. Del liberalismo se ha pasado al socialismo, o al compromiso con éste, pero no se ha superado el naturalismo de uno y otro. Donde no hay Declaración de Derechos no parecen existir derechos. En la pretensión de sus autores éste nace cuando el Estado toma conciencia de la evolución de la vida económica y social. En resumidas cuentas se trata de crear un “nuevo derecho”, como le gustaba llamarlo a los figurones del socialismo, aplicando la tesis marxista: la Economía crea el Derecho. Como se ve, estamos en las antípodas de la concepción cristiana del Derecho y la Economía.

Que el nacimiento de las cláusulas económico-sociales en las

<sup>4</sup> Conf. Vialatoux J. “Philosophie économique”, edit. Desclée de Brower et Cie. y “Le Leviathan de Hobbes”.

constituciones obedece a la influencia socializante no resulta dudoso si se recuerda que las primeras constituciones que las incluyeron fueron las de México de 1917, de Alemania de 1919, de la República Española de 1931 y la de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936, inspiradas en revoluciones de contenido socialista.

En nuestros días las Constituciones de Francia de 1946 y de Italia de 1947, responden a una misma tendencia, aunque mediatizada por los compromisos políticos.

¿Corresponde, entonces, desechar la inclusión de cláusulas económicas en una Constitución? Creemos que la respuesta debe ser negativa. Muchas de las declaraciones contenidas en las constituciones señaladas no son más que determinación, cierto que a veces deformante, de los principios del Derecho Natural. Y en la Constitución de Portugal encontramos un ejemplo de que es posible una determinación en sentido no socialista.

A nuestro juicio, las declaraciones de derechos sociales se justifican, precisamente, en cuanto son determinación de principios que se encuentran de un modo indeterminado en el Derecho Natural. Esta determinación, que no otra cosa es la ley positiva, se ha hecho necesaria por la pérdida de la conciencia moral y del derecho que significó el auge del liberalismo y sus secuelas.

Pero toda determinación es empobrecimiento. No debemos ver un progreso sino un regreso en este tipo de Constituciones, signo de estos tiempos desgraciados; como en su momento significaron una decadencia las constituciones escritas impuestas por el racionalismo, sobre la constitución natural de los pueblos<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Por eso decía de Maistre que lo que hay de más esencial, de más intrínsecamente constitucional y de verdaderamente fundamental no está jamás escrito, y que la debilidad y la fragilidad de una constitución está precisamente en razón

Queda dicho con ello que, cuánto más minuciosa y detallista, cuánto más enumerativa es una constitución, más débil y pobre es su contenido. La norma constitucional, que debe ser arquetipo de las demás normas legales a ella subordinadas, pierde su carácter fundamental y se confunde a menudo con las normas comunes, de las que sólo logra distinguirse por la técnica de su elaboración. Otra consecuencia es la pérdida de espontaneidad, de agilidad e impulso vital en la sociedad que, lejos de hallar su libertad en la ley parece efectivamente aherrojada en los cuadros jurídicos.

Mucho más grave resulta esta tendencia cuando las normas constitucionales no traducen principios del Derecho Natural sino que, por el contrario, alteran o vulneran estos principios, porque entonces los fines sociales que esa Constitución asegura no son los fines verdaderamente humanos y, por lo tanto, la misma sociedad se degrada y corrompe. A menos que los ciudadanos no opten por la violación sistemática de tales normas.

Aceptada pues, en principio y con las limitaciones señaladas, la inclusión de cláusulas económico-sociales en el texto constitucional, se plantea otro problema de carácter técnico respecto a la manera como debe llevarse a cabo esa inclusión. Las constituciones vigentes lo han resuelto de diversas maneras. Así, la Constitución de la República Francesa del 13 de octubre de 1948 lo hace en el Preámbulo, especie de "oración laica" como los califica acertadamente Sánchez Sorondo<sup>6</sup>, con que se adornaron las Constituciones de fin del siglo XVIII y mediados del XIX y que en este caso viene a constituir la

directa de la multiplicidad de los artículos constitucionales, recordando a este propósito la frase de Tácito: "Pessimae Reipublicae plurimae leges" (Véase "Du principe generateur des constitutions").

<sup>6</sup> Sánchez Sorondo, Marcelo. Encuesta sobre la Revisión constitucional. Fac. de Dcho. y C. Sociales, pág. 174.

parte dogmática de la Constitución. Entre los principales derechos allí consagrados, en relación con nuestro tema, se cuentan el de "obtener un empleo"; no ser "lesionado en su trabajo o en su empleo por sus orígenes, opiniones o creencias"; el de realizar acción sindical y "adherirse al sindicato de su elección" y el de huelga sujeto este último a las leyes que lo reglamenten. El derecho de trabajar es correlativo del *deber* de trabajar. Se garantiza además la protección de la salud, la seguridad material, el reposo y las comodidades a todos y especialmente al niño, a la madre y a los trabajadores. Y si es cierto que la nación garantiza también "tanto al niño como al adulto el acceso a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura" la circunstancia de que la enseñanza se organizará en forma gratuita y laica y como un deber del Estado, nos descubre la tendencia fuertemente materialista de esta ley. El Estado francés queda reducido, dentro de este marco, a "gran dispensador de sopa caliente".

La Constitución de la novísima República italiana, que rige desde el 1 de enero de 1948, bajo el título "Principios fundamentales" enumera algunos derechos: "los derechos inviolables del hombre, ya como individuo, ya en las formaciones sociales" (art. 2) y el "derecho al trabajo" (art. 4) asignando a la República la tarea de remover los obstáculos que se opongan al pleno desarrollo de la persona humana y de promover las condiciones que tornen efectivo el derecho al trabajo (arts. 3 y 4). En la parte Primera, título II, se trata de las "Relaciones ético-sociales" (arts. 29 al 34) estableciéndose la protección de la familia, de la salud y el fomento de la instrucción. En el título III y bajo el nombre "Relaciones económicas" (arts. 35 al 47) se trata de la disciplina del trabajo, (salario, descanso y vacaciones retribuidas (art. 36); trabajo de menores y asistencia (arts. 36 y 38); organización sindical (art. 39);

actividad económica pública y privada (art. 41) y régimen de la propiedad (art. 42 al 44). El art. 40 reconoce el derecho de huelga y el art. 46 consagra una novedad al establecer "el derecho de los trabajadores a colaborar, en los modos y dentro de los límites establecidos por las leyes, en la gestión de las empresas". Novedad muy relativa, aunque como tal ha sido considerada, si correlacionamos este artículo con el 156 de la Constitución de Weimar, que viene sirviendo de patrón a estas nuevas constituciones.

Indudablemente la Constitución de la República Italiana, no obstante su agnosticismo fundamental, constituye una de las cartas contemporáneas mejor redactadas. Pero aparte la crítica de fondo que hemos apuntado y que no nos concierne hacer en este trabajo, puede reprochársele el exceso de disposiciones que, en lo relativo al campo económico-social y como puede apreciarse por los temas enunciados precedentemente, abarca todo el complejo de las relaciones que en ese campo pueden establecerse. La vida económica es, como toda vida, cambio, movimiento, transformación. Pretender encerrarla en normas permanentes e inflexibles es condenarla a la muerte o declarar, por anticipado, la caducidad a breve plazo de la norma impuesta.

La Constitución del Brasil del 18 de setiembre de 1946, contiene también numerosas disposiciones de carácter económico-social, como ya lo había hecho la constitución de 1937. En el título V, sobre el "Orden económico y social" consagra disposiciones relativas a la propiedad, la iniciativa económica (arts. 145 y 147) represión de monopolios (art 148); pero particularmente interesante es el art. 157 que establece los preceptos a que debe obedecer la legislación del trabajo y la de previsión social entre los cuales el principio del salario mínimo familiar, la participación obligatoria y directa del tra-

bajador en las ganancias de la empresa, duración de la jornada y descanso, etc.<sup>7</sup>. La crítica que puede hacerse a este texto es, como lo hicimos para el de la Constitución italiana, su detallismo.

Las tres Constituciones someramente examinadas, pueden ser agrupadas bajo un rubro común en razón de la concepción que las anima, no obstante los matices que las separan. Todas revelan un compromiso entre la vieja dogmática liberal y los hechos sociales traducidos al lenguaje de los teorizantes socialistas. A este mismo grupo pertenecen casi todas las constituciones de América, muchas de las cuales, anotemos de paso, no tienen su correlativo en la legislación común, a veces en retardo respecto de las generosas declaraciones constitucionales.

En un segundo grupo podríamos incluir las constituciones de México de 1917, de la extinta República Española del 9 de diciembre de 1931, de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas del 5 de diciembre de 1936 y de la República Federativa Popular de Yugoslavia, del 31 de enero de 1946, todas las cuales acusan una marcada preeminencia de los principios socialistas, cuando no los adoptan simplemente.

En rubro aparte tendríamos que considerar la Constitución de la República Portuguesa, algunas de cuyas disposiciones señalan una orientación particularísima dentro de las tendencias imperantes, dando preeminencia a los valores éticos de la civilización occidental. Así el art. 4 reconoce como límite a la soberanía en el orden interno "la moral y el derecho" y en el art. 6 declara que incumbe al Estado "... establecer el orden jurídico de la Nación, definiendo y haciendo respetar los derechos y garantías impuestos *por la moral, por la justicia* o por

<sup>7</sup> Un interesante estudio de estas disposiciones puede verse en "Las cláusulas económico-sociales en las constituciones de América", edición de la Academia de Ciencias Económicas. El relativo al Brasil ha sido escrito por el Prof. A. F. Cesario Junior, catedrático de la Fac. de Derecho de la Universidad de San Pablo.

la ley...". En el título III consagra la primacía de la familia legítima. Finalmente, en el título VIII trata del orden económico y social, siendo dignas de destacarse particularmente las disposiciones de los arts. 31, donde se definen concretamente los objetivos de la regulación económica por el Estado y el art. 33 que limita en forma expresa la intervención directa del Estado en la gerencia de las actividades económicas particulares.

¿Podría incluirse a la nueva constitución argentina en alguno de los tres grupos que hemos esbozado o constituye un fenómeno nuevo dentro de la técnica constitucional? Esta es la pregunta que trataremos de contestar en la segunda y tercera parte de nuestro trabajo.

## II

Para ubicar correctamente las tendencias económicas o presupuestos básicos de la nueva Constitución argentina en materia económico-social, forzoso es referirse a los antecedentes de su reforma. Estos antecedentes podemos dividirlos en dos categorías: antecedentes mediatos y antecedentes inmediatos. Los antecedentes mediatos están constituídos, a nuestro juicio, en primer término por la doctrina de la revolución del cuatro de junio, doctrina por demás difusa y contradictoria bajo muchos aspectos<sup>8</sup>, pero cuya expresión auténtica nos parece debe verse en los discursos, artículos y declaraciones del líder efectivo del movimiento, el actual Presidente de la Nación. En segundo término, por el nuevo ordenamiento económico y social, cuyas proyecciones excedían en forma manifiesta el marco jurídico

<sup>8</sup> No debe olvidarse que uno de los objetivos proclamados de la revolución fué restablecer "el imperio de la Constitución Nacional", refiriéndose, naturalmente, a la de 1853.

impuesto por la Constitución del 53<sup>º</sup>. Finalmente, creemos deben entrar en esta categoría los diversos proyectos parlamentarios de reforma constitucional, entre los que cabe destacar por su estrecha relación con la actual reforma los proyectos del diputado nacional Eduardo Colom y el presentado por los diputados nacionales John William Cook, Ricardo C. Guardo, Oscar E. Albrieu y otros el 23 de julio de 1948.

De los antecedentes mencionados y a los efectos de una interpretación del texto de la Constitución actual, los de mayor valor son sin duda alguna los enumerados en primer término. Ya nos hemos referido a la doctrina que surge de los discursos y declaraciones del General Perón, en el trabajo citado<sup>10</sup>, cuyas conclusiones se resumen en la afirmación de que la tendencia predominante en la ideología revolucionaria es la aristotélico-tomista. Conclusión importantísima para quien quiera juzgar, en forma objetiva y desapasionada, la historia contemporánea de nuestro país.

En cuanto a los antecedentes inmediatos, los constituyen a nuestro juicio: en primer término la ley de reforma; luego el anteproyecto del Partido Peronista y por último el informe de las comisiones especiales.

La ley de reformas, que tanta polvareda levantara, no trae ningún elemento valioso para juzgar el contenido económico-social de la nueva Constitución. Mucho más importante y decisivo resulta el anteproyecto del Partido Peronista, cuya publicidad provocó comentarios de toda especie. Debemos reconocer que ese proyecto, anunciado con demasiado énfasis, desilusionó a muchos de los partidarios de la reforma y justificó gran

<sup>9</sup> Sobre este punto, véase lo que decimos en la parte III de este trabajo, al comentar los argumentos del convencional Sobral oponiéndose a la reforma.

<sup>10</sup> Véase nota 1. El examen de la doctrina, en relación al nuevo ordenamiento económico, fué hecho por el autor en una conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Córdoba el 12 de agosto de 1948, sobre el tema: "Los fundamentos doctrinarios de nuestra reconquista económica".

parte de la crítica que se le hizo. En una publicación del Partido Peronista caratulada "Reforma de la Constitución Nacional. Anexo I, Principios y preceptos que contiene el anteproyecto de reforma, comparados con la Constitución de 1853" se hace una "Advertencia preliminar" en la que se afirma, entre otras cosas, que en dicho anteproyecto "la esencia del pensamiento de los constituyentes de 1853 se conserva intacta y se robustece . . . etc.", lo cual si no es exactamente cierto se aproxima a la verdad. Y constituye la mayor crítica que puede hacerse al anteproyecto mismo, toda vez que deja subsistente lo peor, "la esencia del pensamiento", esto es la doctrina, que informaba la Constitución, para reducir todos los anhelos de reforma a unas pocas cláusulas de contenido económico. Como que al pretender justificar la reforma del artículo 14 consistente en la inclusión de los llamados "Derechos del trabajador", "De la familia" y "de la ancianidad", declara que "En cierto modo se puede decir que esa inclusión ha sido el principal motivo determinante de la reforma constitucional". La tendencia socializante del anteproyecto se acentúa con la reforma del art. 17 propuesta en los siguientes términos: "La Nación garantiza la propiedad como función social y en consecuencia la misma estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad general . . . etc.". Y la justificación de la reforma sostiene que "La modificación del art. 17 es una de las más trascendentales en orden a las proyectadas. La Constitución del 53 declara que la propiedad es inviolable. Tal concepto es ya inadmisibles, porque la ilimitación de los derechos, incluso el de abusar, ha desaparecido o está en vías de desaparecer en los modernos conceptos jurídicos. La propiedad no es inviolable ni siquiera intocable, sino solamente respetable a condición de que sea útil no sólo al propietario sino a la colectividad. *Lo que en*

ella interesa no es el beneficio individual que reporta sino la función que cumple... etc." <sup>11</sup>. Decimos que la tendencia socializante se acentúa, porque la tesis allí sustentada es la de Duguit, jurisconsulto de raigambre positivista y confesadamente socialoide, quien la sostenía ya en 1911, en los siguientes términos: "... el poseedor de la riqueza, por lo mismo que posee la riqueza puede realizar un cierto trabajo que sólo él puede realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea y no será protegido socialmente más que si la cumple. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza" <sup>12</sup>. Concedemos que la concepción romana que se transmite al Código Napoleón y de allí a la mayor parte de los Códigos civiles, entre ellos el nuestro, ha caducado. Pero ¿era necesario recurrir a Duguit para hallar una fórmula más en consonancia con la realidad actual? La doctrina social de la Iglesia, especialmente contenida en las Encíclicas Rerum Novarum y Quadragesimo Anno, nos proporciona una solución adecuada, que contradice abiertamente estas afirmaciones. Para León XIII, siguiendo a Santo Tomás, "el derecho de propiedad privada ha sido dado al hombre por la naturaleza". En efecto, dice el Angélico Doctor: "Dios, según su Providencia, ha querido que ciertas cosas estén ordenadas a sustentar el cuerpo del hombre. Es por ello que el hombre tiene naturalmente el dominio de las cosas exteriores, en tanto que tiene de ellas el libre uso" <sup>13</sup>. Pero este derecho es todavía un derecho

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro. Compárese esta afirmación con la contenida en la Encíclica Rerum Novarum: "... el primer fundamento que deben poner todos los que quieren sinceramente el bien del pueblo es la inviolabilidad de la propiedad privada".

<sup>12</sup> Duguit, León, VI Conferencia en Buenos Aires, cit. por José Enrique Miguens: "La propiedad, función social", en Presencia, N° V, Febrero de 1949.

<sup>13</sup> S. Theol. 2ª 2ae. q. 66, art. 1 ad. Iam.

de propiedad abstracto o general. "Según el derecho natural —dice el mismo Santo Tomás— no hay distinción de posesiones" <sup>14</sup>, esto es, no existe en la naturaleza de las cosas ningún sistema determinado de apropiación individual. Pero advierte León XIII: "Que no se oponga a la legitimidad de la propiedad privada el hecho de que Dios ha dado la tierra en goce al género humano entero, porque Dios no la ha entregado a los hombres para que la dominasen confusamente todos juntos. No es ese el sentido de esta verdad; significa únicamente que Dios no ha asignado parte a ningún hombre en particular sino que ha querido abandonar la delimitación de las propiedades a la industria humana y a las instituciones de los pueblos" <sup>15</sup>. En cuanto a la justificación de este derecho, oigamos a Santo Tomás de Aquino: "Dos cosas competen al hombre respecto a una cosa exterior. Una es la potestad de procurar y dispensar. Y en cuanto a esto es lícito que el hombre posea bienes propios y es también necesario para la vida humana por tres motivos. Primero, porque cada uno es más solícito en procurar algo que convenga a sí solo que lo que es común a todos o a muchos; pues cada cual, huyendo de la fatiga, deja al otro lo que pertenece al bien común, como acontece donde hay muchos administradores. Segundo, porque se administran más ordenadamente las cosas humanas, si a cada uno incumbe el cuidado propio de mirar por sus intereses. Tercero, porque con esto se conserva más pacífico el estado de los hombres, estando cada uno contento con lo suyo. Por donde vemos que los litigios surgen con mayor frecuencia entre aquellos que poseen algo en común y pro-indiviso. La segunda cosa que compete al hombre acerca de las cosas exteriores, es el uso de las mismas. Y en cuanto a esto no debe tenerlas como propias,

<sup>14</sup> Idem., art. 2º ad. 1ª.

<sup>15</sup> Encíclica Rerum Novarum.

sino como comunes: de manera que fácilmente dé parte de ellas a los otros cuando lo necesiten”<sup>16</sup>.

El anteproyecto que comentamos contiene además dos artículos nuevos: uno relativo al capital, que se declara debe estar al servicio de la economía, y otro relativo a la organización de la riqueza y la intervención del Estado en el que se consagra el principio de la libre iniciativa privada “siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios”. Hubiéramos preferido que no se rindiera este homenaje inesperado a la teoría de la competencia perfecta, relegada a la historia de las doctrinas económicas por las modernas concepciones sobre los mercados. Pero, por lo demás, ambos artículos traducen un loable propósito de bien común.

Las principales críticas que hemos apuntado, fueron por fortuna y como era de esperar, recogidas por las Subcomisiones de la Comisión revisora de la Constitución encargadas de esos temas: Subcomisión tercera “Derechos sociales” y subcomisión cuarta “La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”. La primera de dichas subcomisiones introdujo en su despacho varias modificaciones al proyecto primitivo. Reconoció la familia como núcleo primario y fundamental de la sociedad, sobreponiéndose así al concepto demasiado materialista del anteproyecto comentado, que sólo consagraba disposiciones y garantías de carácter económico. Incluyó además un importante capítulo sobre la educación y la cultura. En cambio, hizo más amplia la enumeración de los derechos del trabajador y de la ancianidad, agregando el texto íntegro de ambos decálogos. La subcomisión cuarta mejoró notable-

<sup>16</sup> S. Thom. Sum. Theol. 2<sup>a</sup> 2ae. q. 66, art. 2<sup>o</sup>.

mente la redacción del artículo 17, al proponer la siguiente: “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común . . . etc.”. También se mejora la redacción de los dos artículos nuevos.

### III

¿Cuál es el sistema que resulta de esta reforma? Las disposiciones que consagran el sistema adoptado se encuentran especialmente en los capítulos III y IV, arts. 37 al 40. Se complementan con las declaraciones pertinentes del preámbulo y lo dispuesto en los arts. 10, 11 y 12 (aduanas y tránsito); 17 (inmigración); 18 (navegación de ríos interiores); 26, 27 y 28 (derechos y garantías) y 68, incisos 1 a 10, 12, 13 y 16 (atribuciones del Congreso). De ellas resulta una economía dirigida en orden al bien común, expresión clásica que aparece en repetidas oportunidades en el texto. Es indudable que esta reforma no llega a colmar todas las esperanzas de los argentinos, pero debe pensarse que ella traduce, no lo mejor deseable sino lo mejor posible, dadas las circunstancias. Tal vez, ni siquiera lo mejor posible se haya dado, puesto que aspectos fundamentales de la reforma, como los relativos a las relaciones con la Iglesia, han sido dejados de lado. Pero creemos sinceramente que el texto de las cláusulas económico-sociales y sobre todo, la fundamentación de las mismas contenidas en los discursos de los convencionales informantes del despacho de la mayoría, señores Sampay, Martini, Valenzuela y Martínez Casas, permiten juzgar la orientación de estas cláusulas como inspirada en la filosofía aristotélico-tomista.

El discurso del convencional doctor Arturo Sampay, es particularmente ilustrativo y de singular importancia por la repre-

sentación que investía en ese momento el orador, como miembro informante de la Comisión Revisora. Luego de señalar la caducidad de la dogmática de la Constitución del 53, expone cuál es la dogmática de la nueva Constitución: "El alma de la concepción política que informa la reforma constitucional, en su parte programática, vale decir, los fines que el Estado persigue para garantizar a todos una existencia digna del hombre, que requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción y a los que deberá acomodarse la acción política futura están dados por la primacía de la persona humana y de su destino, como Perón tantas veces lo proclamara diciendo: «El Estado es para el hombre y no el hombre para el Estado»". Este principio, señor presidente, es el basamento del orbe de cultura occidental. El hombre tiene —es el cristianismo quien trajo la buena nueva— un fin último que cumplir, y no adscribe su vida al Estado, donde como *zoon politikon* logra únicamente su bien temporal, si no es conservando la libertad para llenar las exigencias esenciales de esa finalidad, que el Estado resguarda y hace efectivas promoviendo el bien común en un orden justo. El totalitarismo es la contrafigura de esta concepción política porque degrada al hombre a la situación de instrumento del Estado divinizado, y éste, en lugar de reconocer como finalidad el bien de la persona, mediante la primacía temporal del bien común de todo el pueblo, se propone afianzar una raza considerada biológicamente superior o la dictadura de un estamento económico, o de una clase política violenta que busca la guerra para la *gloire de l'Etat* —dicho con palabras de Montesquieu—. La aparición del absolutismo totalitario de nuestros días que conduce al Estado Dios, a la estatolatría, es una regresión anticristiana, es el ataque al cimiento mismo de la cultura occidental."

"Pero el Estado —añade—, en la reforma que se propicia, si

bien tiene como fin la perfección y la felicidad del hombre que vive en sociedad —la suficiencia de vida que el aislamiento haría imposible lograr— abandona la neutralidad liberal que, repito, es intervención a favor del poderoso y participa, dentro de la órbita de las funciones que le son propias, en las cuestiones sociales, económicas, culturales, como poder supletivo e integrador, para afirmar un orden positivo, restituyendo o asegurando al hombre la libertad necesaria a su perfeccionamiento. De aquí surge, en consecuencia, que toda interacción humana es objeto de la política, es decir, materia propia de la función regulativa del Estado, pudiendo, por tanto, convertirse en materia de negocios privados, de objeto de la justicia conmutativa, en materia de dirección pública, en objeto de la justicia social, pues los hombres están subordinados al Estado, para de esta manera resultar coordinados a un mismo fin: el bien común. Se explica entonces que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatienden algún servicio debido al bienestar de la colectividad"<sup>17</sup>.

Los párrafos transcritos ilustran el concepto de la Comisión Revisora que la Convención hizo suyo al aprobar el Despacho, concepto a cuya luz debe ser interpretada la intervención del Estado autorizada por el artículo 40 cuando dice: "El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución." Esta disposición, una de las más discutidas, encuentra su correlato en la doctrina aristotélico-tomista. Santo Tomás afirma, en efecto, que "pertenece a la providencia del buen legislador, el determinar

<sup>17</sup> Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, pág. 273.

cómo puede hacerse común el uso de las cosas propias de cada uno”<sup>18</sup>.

El derecho de propiedad aparece definido en sus verdaderos y justos alcances en el discurso mencionado que declara la noción de propiedad privada y libre actividad económica individual, por una parte, y la de justicia social, por otra, como “las dos columnas sobre las que ha de tenderse el arco de la vida económica argentina”<sup>19</sup>. La disposición del art. 38 debe ser correlacionada con las garantías que acuerda el art. 14. La doctrina expuesta sobre el derecho de propiedad invoca expresamente la autoridad de Santo Tomás a que hemos hecho referencia precedentemente, con lo que se descarta cualquier interpretación en sentido socialista. La función social de la propiedad —y esto nos parece que ha quedado suficientemente aclarado en el discurso del convencional Sampay— no es la función social que le asigna Duguit. Es el reconocimiento del carácter instrumental de la riqueza, que dentro de la doctrina que venimos comentando no tiene un fin en sí sino que se ordena a los más altos fines humanos. De un modo más expreso todavía lo reconoce el convencional Martini en su informe como presidente de la subcomisión IV: “... la política, como ciencia arquitectónica, vendría a regir el proceso de la ética y de la moral en las costumbres, que en la economía se llama la adquisición de la riqueza con miras al bien común. Estamos así, repito, dentro de la línea del aristotelismo y el tomismo”<sup>20</sup>.

Pero ¿qué es este bien común a que se alude de continuo? Se ha dicho que la intervención del Estado con fines de bien común no tiene verdaderos límites, puesto que la expresión resulta difusa y puede prestarse a equívocos. Para quienes están

<sup>18</sup> S. Th. In Politicorum, II, lec. 4. Conf. Arias: G. Manual de Economía Política, pág. 259, y Haessle, op. cit., pág. 269 y sigtes.

<sup>19</sup> Diario de Sesiones, pág. 279.

<sup>20</sup> Diario de Sesiones, pág. 427.

familiarizados con la terminología aristotélico-tomista, la expresión tiene pleno sentido y toda explicación resulta redundante. Pero cualquier duda que pudiera suscitarse queda aclarada con las manifestaciones del miembro informante de la Comisión revisora, en el discurso ya citado<sup>21</sup>. Estas manifestaciones colocan como fin del Estado, según quedó dicho, el bien común que es el bien humano completo, por lo cual, dentro de la sociología católica se afirma la sociedad civil como la sociedad natural y temporal perfecta<sup>22</sup>.

Por su parte, el convencional por Córdoba doctor Martínez Casas, refiriéndose a la reforma del artículo 67, que en la redacción actual pasa a ser el artículo 68, sobre atribuciones del Congreso y por cuyo inciso 5º se confiere a éste la facultad de “crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario... etc.”, hizo manifestaciones concordantes con la doctrina que venimos sustentando y que definen una clara comprensión de los problemas económicos. “Los asuntos económicos —dice— no son extraños a los principios y las normas del derecho. Derecho y economía no son sino dos ramas de aquella ciencia arquitectónica que estudia el gobierno y la ordenación de la República. De allí que la subordinación del bien privado al bien común, que es el fundamento de la política, sea también en aquellas disciplinas la base de su estructura”. Y luego añade: “Bien se ha dicho que los fenómenos y relaciones económicos no pueden ser juzgados en sí mismos. El dinero, el comercio, los bancos, son en sí mismos indiferentes desde el punto de vista ético y político; son buenos o malos según el fin a que sean dirigidos, según sirvan o no a la perfección moral del hombre... El orden económico no es un mecanismo ciego y egoísta regido por leyes materiales, sino un

<sup>21</sup> Véase especialmente pág. 279.

<sup>22</sup> Cf. Bargalló Cirio, J. M., Sociedad y persona.

juego armónico de relaciones sociales y humanas que derivan de nuestra racional necesidad de las cosas y de nuestro justo empleo de las riquezas. Este orden no se establece por reglas empíricas fundadas en movimientos de hedonistas, sino por leyes morales que se basan en aquella ley de justicia que ordena el bien del hombre en relación a otro hombre; justicia individual, en los intercambios de cosas y servicios; pero, sobre todo, justicia distributiva por la cual se asegura en la medida de cada uno equitativa participación en el bienestar común y en la riqueza pública”<sup>23</sup>.

Frente a estos textos que definen acabadamente los límites de la acción del Estado y de los derechos individuales sobre las cosas ¿a qué quedan reducidas las críticas de la oposición? Las declaraciones del señor miembro informante de la minoría, convencional Sobral, más declamatorias que convincentes, se fundamentan en los viejos prejuicios racionalistas y liberales. Pero lo que interesa es desvirtuar la afirmación allí contenida<sup>24</sup> de que no era necesaria la reforma para realizar una legislación social. Ya hemos dicho en otra parte y repetimos ahora, que esa legislación sólo pudo declararse válida mediante una interpretación forzada de los textos constitucionales. Era, como lo declaró la Corte en repetidas oportunidades, una legislación de emergencia y por tanto, susceptible de ser derogada cuando la emergencia que la provocara desapareciera. No es eso lo que exigen los tiempos y lo que requiere la moderna técnica jurídica y es lamentable que el partido opositor no lo haya así comprendido.

Por nuestra parte y para terminar este trabajo, sólo señalaremos como una deficiencia el exceso de artículos que hacen

<sup>23</sup> Diario de Sesiones, págs. 508 y 35. Nos complace señalar la coincidencia de las tesis expuestas por el Dr. Martínez Casas con las que venimos sosteniendo en nuestra cátedra de Economía Política.

<sup>24</sup> Diario de Sesiones, pág. 302.

más débil la posición adoptada. Resta saber si no obstante las disidencias y discusiones, el texto constitucional logrará la paz y prosperidad de la República. Ese es nuestro íntimo deseo aunque comprendemos que, como lo decía Demóstenes, “escribir una ley no es nada; en hacerla querer está todo”.

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

RECENSIONES  
Y  
COMENTARIOS

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

"CRITICA DE LA CONCEPCIÓN DE MARITAIN SOBRE LA PERSONA HUMANA", POR JULIO MEINVILLE. (A PROPÓSITO DE UNA POLÉMICA Y DE UN NUEVO LIBRO).

"Es cosa que admira el ver de qué manera en todas nuestras cuestiones políticas tropezamos siempre con la teología". El párrafo no es y no podía ser de Santo Tomás o de Suárez o de Belarmino, pues no lo hubieran insertado como un hallazgo, ni la afirmación escueta de la estrecha vinculación del orden político con la teología, les hubiera provocado admiración. El párrafo es de un revolucionario en trance de confesión, de Proudhon, que en el cenit del siglo XIX, *Confesiones de un Revolucionario -1849-* tiene la osadía de expresar el contenido íntegro de su experiencia y pensamiento. Es la teología "la ciencia que mediante la luz de la razón y de la divina revelación trata de Dios y de las creaturas en relación a Dios"<sup>1</sup>. Las creaturas han recibido sus principios propios de ser y operar, que constituyen relacionados entre sí y sujetos a las leyes que los gobiernan, el orden natural. Trasciende Dios en modo infinito a toda la Creación. Incluso al hombre, ápice de la creación material y postrero eslabón de la espiritual. Por eso no le es debida en forma inmediata comunicación divina alguna, ni Dios en cuanto Dios —no en cuanto causa creadora— es término proporcionado de su potencia humana, ni la dilección ni la visión beatífica-divina le son moralmente debidas. Por eso la gracia que proporciona tal comunicación y abre el camino para alcanzar ese término y la gloria constituida por el término alcanzado y poseído, integran el orden sobrenatural, distinto y superior al natural, y a

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

cuyo acceso concurre la humana naturaleza sólo con una capacidad pasiva, pues de sí carece de fuerza o exigencia que la muevan eficazmente en tal dirección. El que ambos órdenes sean distintos no implica su separación; ni la superioridad del orden sobrenatural importa la absorción, o destrucción o total instrumentalización del natural. No hay separación, y ambos órdenes inciden sobre unos mismos individuos, concretos, singulares y entre sí relacionados, que son los hombres. No hay destrucción porque lo sobrenatural se da a una naturaleza, supuesto ontológico sobre el que se injerta por modo accidental. Pero como no coinciden los fines de ambos órdenes y no pueden darse para un mismo sujeto dos fines últimos diversos, el orden natural enlocado a un fin natural, con todas sus fuerzas y desarrollos ha de ordenarse y disponerse al sobrenatural que por lo demás inviscerándose en aquél, desde adentro lo levanta y dignifica.

Junto a esta problemática suscitada por la coexistencia de ambos órdenes, se da e íntimamente vinculada, otra problemática que hace a las relaciones entre los hombres singularmente considerados y el todo político entrecruzándose las realidades hombre y sociedad, naturaleza y sobrenaturaleza. En particular ¿qué incidencia tiene sobre el orden político —el ser moral de orden, que se expresa en la sociedad política— el hecho de estar llamado el hombre a un destino sobrenatural? Bajo la forma de una crítica a las concepciones de Jacques Maritain sobre la persona humana, aborda el P. Julio Meinvielle estos temas realmente arduos en los que desemboca y remata la consideración de la sociedad y del hombre, concurriendo con sus luces propias la política en cuanto ciencia moral apoyada en una antropología filosófica, y la teología. El libro se anuncia como crítica, y la contiene y es severa. Pero contiene asimismo tejida del envés, y en ocasión de cada análisis, una sólida y documentada doctrina tomista sobre todo el problema. Haciendo la crítica, pone Meinvielle en descubierto la arquitectura de la materia

<sup>1</sup> PARENTE, *Diccionario de Teología Dogmática*.

en el pensamiento del Angélico y de sus más autorizados comentaristas antiguos y modernos.

El interés de Meinvielle en estos temas no es reciente. Su *Concepción católica de la política* apareció en 1932, y desde entonces ha dado a imprenta numerosos trabajos y opúsculos que demostraron siempre aparte de una gran seguridad de doctrina y claridad de juicio, un esfuerzo sostenido por entender y enjuiciar la realidad histórica cambiante —formas políticas y culturales, movimientos e ideologías— a la luz de los más altos principios, fecundizando a su vez el valor de los mismos y precisando su humano conocimiento por su aplicación a lo concreto y temporal. A este orden especialmente corresponden *Un juicio católico sobre los problemas nuevos de la Política* —1937—; *Entre la Iglesia y el Reich* —1937— y *Hacia la Cristiandad* —1940—. Asimismo sus numerosos y penetrantes artículos en las Revistas “Nuestro Tiempo” y “Balcón”. Meinvielle pertenece a la generación que en nuestra patria asume como propia la labor intelectual de restaurar un tomismo vivo. No se trata de inyectar vida al tomismo, sino de inyectar tomismo a la vida, a esta vida que corresponde a nuestra situación propia y a sus problemas específicos. La encuesta acuciosa de los “temas de nuestro tiempo”, se da en Meinvielle unida a una ejemplar fidelidad a los grandes principios de la filosofía perenne. Esta generación argentina debe mucho en su labor al pensamiento de Jacques Maritain que asumió hace ya un cuarto de siglo en Francia análoga tarea. Su ímproba labor intelectual sirvió de eficaz estímulo dentro y fuera de su patria. Versó sobre temas bien diversos. Algunos libros se desarrollan íntegramente sobre un plano especulativo; así *Los grados del saber*, *Siete lecciones sobre el ser* y su *Introducción a la filosofía*. En otros en cambio desciende al plano de las realizaciones históricas o de los problemas concretos, entre los cuales contamos su *Antimoderno* y *Primacía de lo espiritual*. En estos libros critica Maritain el desarrollo de la civilización moderna, su apartamiento de los principios vivificadores del Cristianismo, la secularización progresiva de la vida toda,

el afán de centrar en la desmedida exaltación individual los valores supremos con olvido de la modesta condición de criatura, propia del hombre. Pero hay un momento en que Maritain, primero insensiblemente, y luego y cada vez en forma más notoria, altera, rectifica y en definitiva cambia en modo sustancial su juicio sobre el proceso de la civilización moderna. Entrega a la difusión y al comentario su *Carta sobre la independencia*, luego *Sobre el régimen temporal y la libertad*, *Humanismo integral*, *Cristianismo y democracia*, *Los derechos del hombre y la ley natural*, etc. Sobre este viraje cabría, en órdenes distintos, formular dos aclaraciones: a) desde el punto de vista teórico se apoya como en el más sólido de los pilares en la distinción —a veces parece separación— entre las realidades de individuo y persona que se dan en el hombre. Distinción que con apoyo en textos de Santo Tomás y con pretensión de explicitar su pensamiento, habían ya formulado Schwalm y Garrigou-Lagrange y que Maritain desarrolla en el capítulo III de su estudio sobre Lutero, *Tres Reformadores*, y a la que luego le hace rendir en sus posteriores trabajos consecuencias de extraordinario alcance en el plano político; b) desde un punto de vista práctico, coincide el viraje en la valoración del mundo moderno con la aparición primero y la ascensión al poder luego del movimiento nacional socialista en Alemania, y la repercusión que el hecho provoca más allá del Rhin y a renglón seguido con la guerra civil española, en cuyo transcurso los países de Europa alinean sus simpatías y su apoyo a uno y otro lado de las barricadas.

En resumen, Maritain entiende ahora que el hombre en cuanto persona es superior a la comunidad política, que sus más altos y legítimos intereses espirituales deben permanecer ajenos a toda regulación política; que la persona en cuanto tal es un todo, y considerarla parte de un compuesto equivale a degradarla de su dignidad; que en el curso de la civilización moderna, en ese proceso que abre el Renacimiento y culmina en la Revolución Francesa, se ha producido la "prise de conscience" de la dignidad y los derechos de la persona,

y por lo tanto que aún sin saberlo —cual el burgués de Molière— este proceso ha hecho realmente obra cristiana y evangélica. Que ya no es posible restaurar aquella concordia del sacerdocio y el imperio, sobre la cual se apoyó la Cristiandad Medieval, por lo que un nuevo ideal viene a sustituirla, la "Nueva Cristiandad", donde todo lo político y temporal se seculariza, apoyada, no en las comunes convicciones —fe y razón— sobre la vida y su fin último, sino en la tolerancia y la amistad fraternal, en un cristianismo que sería no "político" sino "evangélico". Cristianismo Evangélico volcado por la efusión de caridad y la mano tendida hacia todos los que con buena voluntad —y abstraída toda querrela dogmática—, desean colaborar en la realización de un orden temporal que asegure la libertad y la tolerancia. Cristianismo que por tanto prescinde y hasta aborrece de los medios y resortes que el orden político proporciona a una recta ordenación de la vida humana, pues lo político se hace en el ideario maritainiano ajeno totalmente a lo espiritual, agotándose en las realizaciones económicas y materiales. Por supuesto que cuando se coloca en el plano teórico dista mucho Maritain en su expresión de las formulaciones esquemáticas precedentes. Pero al enjuiciar la realidad y aún más al imaginar el recto orden político congruente con la altura de los tiempos, sus proposiciones y sus soluciones incluyen *toda* esa formulación. Como dice Meinvielle<sup>2</sup>: "Directa y primariamente no propone algo diverso para ser creído, sino algo diverso para ser practicado. Pero este algo diverso para ser practicado ha de suponer una concepción de la vida, también diversa para ser profesada. Porque, *velis nolis*, la acción del hombre dimana de lo que piensa".

Todo el mundo moderno importa un "progreso" hacia esta meta. Estas nuevas concepciones de Maritain hacen rápidamente escuela, y su pensamiento cosecha aplausos de sectores totalmente ajenos a toda fe religiosa, y aún a todo entendimiento filosófico y moral de lo político.

Pero al propio tiempo y de un modo directo o indirecto y en planos

<sup>2</sup> De *Lamenmais a Maritain*, pág. 9.

muy diversos el pensamiento de Maritain comienza a ser sometido a revisión y crítica. El padre Ramírez rechaza la estructuración del saber moral formulada por Maritain; y De Koninck y Lachance<sup>3</sup> atacan aún sin nombrarlo, los supuestos sobre los que edifica el orden político, especialmente la noción de persona humana, a la que Maritain adscribe excelencias y perfecciones que corresponderían en todo caso a las personas divinas o angélicas, incurriendo así en esa suerte de "angelismo" que él mismo denunciara en Descartes. Entre los impugnadores de Maritain, diría mejor entre los que asumen la defensa del pensamiento de Santo Tomás que entienden subvertido por Maritain, y en la línea de Ramírez, Lachance y De Koninck se ha colocado en forma decidida y con una reciedumbre en la que lo temperamental es accidente y la fidelidad a la verdad esencia, el Padre Meinvielle.

Entiende que el "Maritainisme" en cuanto se ofrece como expresión moderna de una cultura católica, importa un gran peligro para la Iglesia porque en realidad implica "una perversión del cristianismo y corroe desde adentro de la Iglesia la sustancia de nuestra fe"<sup>4</sup>. La naturaleza y gravedad del peligro que entreveía explican la táctica que para contrarrestarlo ha utilizado Meinvielle. Poniendo en guardia al pensamiento católico, ha querido primero demostrar que el ideario de Maritain coincide con el de Lamennais en la época de sus célebres artículos en *L'Avenir*, cuando se confesaba católico y que movieron al Sumo Pontífice Gregorio XVI a condenar su doctrina en dos documentos, la *Mirari Vos* y la *Singulari Nos* —15 de agosto de 1832 y 7 de julio de 1834, respectivamente—. Señala también grandes aproximaciones entre el pensamiento de Maritain y el del movimiento social francés del "Sillon" y de su inspirador Marc Sangnier condenados también por la Iglesia. Con este objeto escribe Meinvielle en 1945 su libro *De Lamennais a Maritain*. El paralelo que trazó resulta obje-

<sup>3</sup> De la primacía del bien común contra los personalistas y El Humanismo político de Santo Tomás, respectivamente.

<sup>4</sup> MEINVIELLE: *Correspondance avec le R. P. Garrigou-Lagrance a propos de Lamennais et Maritain*, Ed. Nuestro Tiempo, Bs. As., 1947, (publicado en francés), pág. 137.

tivamente considerado, impresionante. Como impresionante resulta el cotejo entre los textos de *Primacía de lo espiritual*, *Antimoderno*, *Clarividencia de Roma* y *Theonas con Humanismo integral*, *Principios de política humanista*, *Cristianismo y democracia*, etc. El Padre Garrigou-Lagrance, aún deplorando algunas posiciones y actitudes de Maritain, intentó una defensa tachando el paralelo de exagerado. En el cambio de cartas que con este motivo se produjo<sup>5</sup>, Meinvielle sostuvo su posición y amplió y precisó algunos puntos, quedando sus tesis incólumes.

Este segundo libro intitolado *Crítica de la concepción de Maritain sobre la persona humana* sigue un método distinto. Se analizan las tesis de Maritain y se las considera en sí mismas y se las confronta con los principios teológicos y filosóficos.

Comienza Meinvielle atacando la distinción de individuo y persona que como ya lo señaláramos constituye el quicio de la filosofía social de Maritain. Dice de ella que "...manejada por Maritain como base última explicativa de todo orden moral y de toda la historia, de tal suerte lo subvierte todo, que con terminología tomista y cristiana nos da una concepción anticristiana de la vida"<sup>6</sup>. Niega que la distinción tenga fundamento en el sistema de Santo Tomás; por otra parte los maritainianos la transforman en una oposición polémica, "la oposición de individuo-persona, implica la partición en dos de un único sujeto de subsistencia y operación"<sup>7</sup>. En la persona, recuerda Meinvielle, se verifica de modo más especial y perfecto la condición de individuo. Muestra también Meinvielle que atribuir en una oposición diametral toda imperfección al "individuo" y toda perfección a la persona<sup>8</sup> equivale a ponerse en la línea de los maniqueos, gnósticos y neoplatónicos "que ven en la materialidad el resultado de una caída ontológica y

<sup>5</sup> *Correspondance avec le R. P. Garrigou-Lagrance a propos de Lamennais et Maritain*.

<sup>6</sup> Prefacio, pág. 14.

<sup>7</sup> Pág. 26.

<sup>8</sup> En esta posición insiste MARITAIN en su trabajo *La persona y el bien común*, Desclée de Brouwer, París, 1947.

hacen de la materia el principio de todo mal"<sup>9</sup>. La tensión y el drama que se da en el interior del hombre, responde a su condición de ser compuesto y contingente, a su ser escindido entre los principios que concurren en todo ser que no es "a se" —potencia y acto—, y a ese ser escindido aún entre los principios que concurren en todo ser en el que entra como componente la materia —materia y forma—. Con el agregado que la forma humana, la forma del individuo humano, lo habilita por su condición de racional para volverse sobre sí y examinar todo su complejo ontológico, toda su grandeza y miseria.

Rechaza Meinvielle los argumentos de índole metafísica esgrimidos por Maritain para sostener la supremacía de la persona. La ciencia del Estado se contiene bajo la filosofía práctica, pues como lo enseña Santo Tomás la ciudad es un todo, del cual la razón humana no es cognoscitiva sino operativa. Quien escribe este comentario utilizó contra una posible comprensión errada de lo social el argumento que Meinville llama "metafísico"<sup>10</sup> y no cree que sea deleznable. Evidentemente el orden moral no se construye por desarrollo de principios semejantes, pero sí descansando en ellos<sup>11</sup>. Hay ciertos principios del orden especulativo que regulan siquiera sea negativamente el orden práctico. Otra cosa es que en el hombre, el ser natural deba perfeccionarse y cumplirse gracias a la operación moral y que la vida humana presupone para merecer plenamente tal calificativo la relación social.

No hay en el orden de las esencias y los principios tensión necesaria entre los hombres y la sociedad. No la hay pues la sociedad es de los hombres, es humana y el hombre es de la sociedad, es social. El progreso de la persona no consiste en un desvincularse del todo social, o en una reducción de sus relaciones con este todo al plano de lo material, o de lo técnico, reservándose todo acto plena y puramente

<sup>9</sup> Pág. 44.

<sup>10</sup> Ver *Sociedad y Persona*, pág. 181.

<sup>11</sup> Confrontar nota del mismo MEINVIELLE, *La subalternación de la Ética a la Psicología*. "Sapientia", n° 2.

espiritual para una directa relación con Dios, ajena a toda vida social. Bajo la apariencia de una perfección sublime o sea en el modo más peligroso, este entendimiento de las cosas remata en una histeria de la persona, en una permanente actitud de resguardo, desconfianza y hostilidad, en un desentenderse de la vida social tremendamente nefasto y contrario al mismo tiempo al orden natural según el cual el hombre frente a la sociedad tiene razón de parte —de parte espiritual en un todo de orden y no físico— y frente al espíritu evangélico, "pues el que no ama a su hermano a quien ve, a Dios, a quien no ve ¿cómo podrá amarle?"<sup>12</sup>.

Niega Meinvielle que la posibilidad que tiene la persona de alcanzar a Dios por sus actos personales, derive para ella en una superioridad sobre el universo, ni sobre la Iglesia. Para esta comunicación son necesarios "prerrequisitos internos y externos; es necesario por un lado, que la persona humana, al menos con voto implícito tome la posición que le corresponda dentro de la Iglesia... por otro lado que se ubique debidamente dentro del orden universal por el cumplimiento de la ley natural y aún dentro del orden social político por el cumplimiento, también, de los preceptos naturales correspondientes"<sup>13</sup>.

Para Meinvielle la persona singular "tanto más se perfecciona, cuanto más como parte se integra en los todos que actúan sobre ella «per modum finis» para perfeccionarla"<sup>14</sup>. Arguye que para comparar el bien de la persona con el social es menester en primer término no incurrir en una trasposición de órdenes, confrontando un bien particular de gracia con un bien común de naturaleza, y que, además, la elevación al orden de la gracia no supone la prescindencia sino el cumplimiento más subido de la ley natural. Por otra parte hay un "universo de gracia" que es siempre superior al bien de gracia de la persona singular.

Y planteando la cuestión en términos de valores "¿Acaso... una

<sup>12</sup> Ep. I, San Juan 4,2.

<sup>13</sup> Pág. 82.

<sup>14</sup> Pág. 92.

persona singular vale más que una pluralidad ordenada de personas?"<sup>15</sup>. Cabe notar que Maritain y más que él sus escolares, oponen constantemente a la persona vocada a un destino eterno y a la que suponen en camino de alcanzarlo, una perturbadora sociedad política empeñada en salirle al paso. Pero la existencia o la posibilidad de sociedades desviadas ¿son acaso bastante para influir sobre lo que en el recto orden debe darse? La posibilidad de que un padre extravíe a sus hijos ¿autoriza a renegar de la patria potestad? Consciente o inconscientemente y siempre tributando con ello su óbolo a la dicotomía persona-individuo, la oposición se entabla entre la dignidad y bondad ontológica de la persona y la posible o real perversidad práctica y operativa de los Estados<sup>16</sup>.

Maritain se apoya en un texto de Santo Tomás según el cual "Ratio partis contrariatur personae"<sup>17</sup>; Meinvielle a su vez hace el análisis de ese texto y de su alcance, concluyendo que lo rechazado por Santo Tomás es que la persona sea parte de un todo sustancial, pero indicando con citas precisas como el Angélico la considera insistentemente como parte de un todo moral<sup>18</sup>.

Sostiene que el Estado posee una causalidad universal de perfeccionamiento que lo hace superior a la persona pues "engendra una universalidad de bienes económicos, culturales, morales y religiosos, bajo cuya subordinación o sometimiento las personas singulares logran su propia virtud o perfeccionamiento"<sup>19</sup>. Quizás conviniera distinguir sobre el modo en que concurre el Estado a la procura de estos bienes de orden tan diverso; pero ya es útil afirmar que el Estado concurre, que el bien común temporal que procura no se agota en el servicio de lo que llama Maritain "individuo", que es un bien espiritual, porque de orden moral —racional, libre y virtuoso— es el movimiento

<sup>15</sup> Pág. 104.

<sup>16</sup> Pág. 239.

<sup>17</sup> *La personne et le bien commun*, págs. 49 y sigts.

<sup>18</sup> Pág. 106 y sigts.

<sup>19</sup> Pág. 117.

por el cual el hombre va hacia lo social y del mismo orden es el bien que en lo social encuentra.

El hecho de que la persona, según otro texto hartamente citado de Santo Tomás, no se ordena a la comunidad política según todo su ser, da motivo a análisis muy penetrantes<sup>20</sup> en los que se apoya Meinvielle en la distinción entre causas subordinadas e instrumentales. La síntesis la da un párrafo final bien lúcido, no obstante su construcción un tanto ardua "... la ordinabilidad a Dios, autor de la naturaleza y de la gracia subordina a sí... la totalidad de la vida política con todo lo que a ella está ordenado y en cambio esta ordinabilidad a Dios no está subordinada a la totalidad política. Pero es muy diferente afirmar que no se subordina al Estado la persona singular, que afirmar que no se subordina su subordinabilidad a Dios". Estas conclusiones no las desvirtúa la doctrina de que la ciudad es para el hombre y no el hombre para ciudad, ni tampoco la superioridad de la vida contemplativa sobre la vida práctica<sup>21</sup>.

La perfección de la persona no se da por negación de lo que es en ella natural —su condición de compuesto corpo-espiritual, su adscripción a una familia, a una patria, a una posición en el todo social—. Recuerdo la sensación de desagrado que me produjo años atrás la lectura de un pasaje de Berdiaeff<sup>22</sup> "Hay algo de penoso en la semejanza entre rostros de una misma familia. Esta semejanza contradice el carácter único e irremplazable de toda persona... una sociedad que es una comunión de personas no puede tener por célula la familia que es una forma típica de la objetivación...". El espíritu que trasunta este pasaje es positivamente anticristiano. Manifiesta una soberbia de la persona y asimismo el desconocimiento de la fecundidad del orden de la gracia y aún de la estricta dignidad humana, pues los actos morales del hombre pueden ser vividos en y elevados al plano sobrenatural, y su condición espiritual pone su sello de tal, en los actos

<sup>20</sup> Págs. 123 a 135.

<sup>21</sup> Págs. 135 y sigts. y 144 y sigts.

<sup>22</sup> "Cinq meditations sur l'existence", pág. 184.

que aún genéricos de la animalidad son susceptibles de ser vividos como humanos, en particular las relaciones de amor y filiación. Algo de este espíritu señala Meinvielle en Maritain, pues por fuerza de sus postulados la sociedad humana familiar y política "debe ser rebajada como una condición inferior, impuesta por las estrecheces de la cárcel material en que ha sido alojado el hombre" <sup>23</sup>. El progreso social consiste entonces no en la subordinación de la actividad de las personas al bien común, sino en la subordinación del bien común a la independencia de las personas concretas y singulares <sup>24</sup>.

La persona ha de buscar el cumplimiento de la ley que es "ordinatio rationis ad bonum commune". Sólo por este cumplimiento se alcanza ese complejo de bienes temporales necesarios, que constituyen por lo demás el fin inmediato de la sociedad política, coincidente con el bien último natural de la persona singular <sup>25</sup>. En cambio la "ciudad maritainiana está privada del bien común. Porque donde cada uno busca su libertad, y su propia dignidad de persona humana... y la propia libertad espiritual y la propia participación política, allí no hay bien común que especifique la ciudad" <sup>26</sup>.

También señala Meinvielle un *hiatus* entre la forma en que teóricamente desenvuelve Maritain los conceptos de ley natural y ley divina, y el modo como concibe el derecho no como "ajuste exterior de las acciones de los unos con las exigencias de los otros..." sino como facultad moral inherente a las personas singulares. "Estos no serían mera capacidad, sino fuente de derechos" <sup>27</sup>.

Asimismo señala la contradicción que supone afirmar la superioridad de la persona sobre el Estado, en el hecho de que aquélla es un todo "que no puede ordenarse sino únicamente a Dios", y luego afirmar el progreso de las sociedades modernas, no en una más cumplida orde-

<sup>23</sup> Pág. 159.

<sup>24</sup> Pág. 203.

<sup>25</sup> Conf. pág. 209.

<sup>26</sup> Pág. 309.

<sup>27</sup> Pág. 232.

nación a Dios, ya que las sociedades modernas se han volcado al ateísmo y la secularización de su vida toda, sino en la mayor conciencia de su propia dignidad, como si la conciencia fuera la razón y no el presupuesto de la rectitud de un acto moral <sup>28</sup>.

Cree Maritain que las personas que profesan creencias distintas o que se han adscripto a concepciones o doctrinas filosóficas diversas pueden acordar en un programa común, "por la similitud analógica de principios prácticos tendientes por tanto a las mismas conclusiones prácticas, si sienten una similar reverencia por la verdad y la inteligencia, la dignidad humana, la libertad, el amor fraternal y el valor absoluto del bien moral". Pero ¿han de entender en igual forma, verdad, inteligencia, libertad y bien moral, el católico, el puritano o el mahometano; el racionalista, el idealista, el escéptico o el tomista; quien cree en el determinismo y quien afirma el libre albedrío; quien sostiene el monismo materialista y quien apoya la primacía del espíritu; quien afirma en la Iglesia una misión sobrenatural y una misión histórica subordinada a aquélla, o quien pretende suprimirle toda influencia social o suprimirla sencillamente; quien considera al Estado orgánicamente como un Leviathan a quien lo mira como el artificial producto de un pacto libremente consentido? ¿Es posible que lo *práctico* humano que responde a indigencias y excelencias ontológicas del ser personal, que es actividad exigida por su ser natural sirva de conexión para una obra humana espiritual y común en la que los diversos asistentes declinan cada uno verbos distintos en idiomas diferentes? ¿No estamos en el peligro de tomar por realidades, voces vacías a las que cada uno carga y despacha luego bajo el mismo rótulo, con el contenido que le agrada? ¿Se imagina hasta qué extremos debe vaciarse la obra común de todo contenido realmente humano para lograr una coincidencia como la que pretende Maritain? Que las sociedades modernas deban en muchos casos tolerar una situación semejante provocada por el proceso de seglarización y atomización

<sup>28</sup> Conf. pág. 243 y 244.

individualista es admisible. Lo que debe rechazarse es que constituya este estado el ideal o norte a que debe apuntarse como a realización más perfecta.

Muchas otras glosas pudieran hacerse del contenido de este libro singularmente valiente y vigoroso. Meinvielle, que reconoce lo que debe a Maritain, recita una vez más con Aristóteles, aquello de que es más amigo de la verdad que de Platón. Celoso guardián de la ortodoxia, de la integridad de la misión de la Iglesia —drama de la sal que pierde su sabor—, defensor del orden natural en su propia ubicación, reacciona a la vez con lucidez y pasión contra doctrinas que entiende subversivas. La pasión es en todo caso agregado posterior que pone un temperamento a una lucidez previa. Quien lo lea con detenimiento confrontando los textos que cita, siguiendo sus numerosas notas, no podrá adherir lisa y llanamente sin precisiones y reservas a los nuevos postulados del ideario maritainiano, expresados en ese lenguaje cautivador que emplea el filósofo francés. Hay un abismo entre *Primacia de lo espiritual y Cristianismo y democracia*. Comprendo a Meinvielle en su preferencia por el vino viejo y me quedé con él del lado de acá del abismo.

JUAN MIGUEL BARGALLÓ CIRIO.

"FINANZAS". POR SALVADOR ORÍA. \*

EL DISTINGUIDO ex profesor de la Universidad de Buenos Aires, doctor Salvador Oría acaba de dar a publicidad el libro con cuyo título encabezamos estas líneas.

No creemos exagerar si afirmamos que esta obra puede figurar entre las más completas que sobre la materia se hayan escrito en los últimos tiempos, tal es el acopio de doctrina y de legislación que contiene.

\* (Ed. "Guillermo Kraft Ltda.", Buenos Aires, 1948; 3 tomos de 757, 577 y 534 págs.).

Con riguroso método científico y con la impecable forma literaria que caracterizan sus publicaciones, el doctor Oría expone en los tres tomos de su obra los profundos conocimientos que adquiriera en su diario contacto con los autores extranjeros y nacionales y su experiencia en el desempeño de los más altos cargos públicos de la Nación, conocimientos y experiencia que le sirvieran para dictar las cátedras de finanzas durante largos años en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, donde aún perdura el recuerdo de sus clases magistrales.

El doctor Oría ha sabido armonizar, con justo equilibrio, los conocimientos que le han brindado la ciencia pura de las finanzas y el arte financiero, dando a cada una de ellas el valor que les corresponde. Para estudiar las doctrinas, ha recurrido a la lectura de las obras originales sin perjuicio de citar, de tanto en tanto, las opiniones emitidas por autores de valía sobre las mismas; para estudiar los hechos íntimamente relacionados con las finanzas, ha buscado sus datos en las memorias, informes, registros, estadísticas y otras fuentes de información originales. Esta manera de proceder en la realización de su labor le ha permitido exponer con la mayor fidelidad las doctrinas y los resultados de su aplicación, sometiendo aquéllas a los dictados de la sana crítica.

La obra del doctor Oría no es una obra tendenciosa; juzga los acontecimientos despojado de toda pasión. Podrá no compartirse en algún punto las opiniones de su autor, pero difícilmente se podrá dejar de reconocer que tienen como base un profundo conocimiento de las doctrinas y de los hechos, sobre todo los de su patria.

Este no es un libro de propaganda, ni de lucha, es simplemente un libro de ciencia en el que su autor sólo aspira a enseñar lo que él cree ser la verdad.

El libro del doctor Oría es el libro de un argentino hecho para los argentinos, dado que enfoca principalmente su atención en la vida financiera de su patria, que conoce a fondo, pero sus enseñanzas están destinadas a trasponer sus límites y servir de guía a los estudiosos de

otras naciones que orienten sus inquietudes intelectuales hacia el campo de las finanzas públicas.

El doctor Oría está tan lejos de las ideas de un crudo individualismo —de aquellas ideas que propiciaban el estado gendarme y sostenían que la economía de un país debe regirse por el libre juego de las leyes naturales— como las de un excesivo intervencionismo que pueda llegar a matar la iniciativa privada en la actividad económica. Define el intervencionismo como “un acto o serie de *actos concretos* de gobierno *ejercidos con autoridad y opuestos a toda reacción de sectores* o grupos sociales, que tienen por objeto organizar, de acuerdo con un programa definido, *la estructura económica y social del Estado*”. “Nos apartamos —dice— de las fórmulas confusionistas de otros autores, como Laufenburger (“La intervención del Estado en la vida económica”, Méjico, 1937), que encuentra la médula del problema en la separación de los diversos matices del intervencionismo. Para él es importante aclarar previamente si se trata de una coordinación o de avenencias de las formas capitalistas y socialistas, y en caso de ser así, cómo se fundan o separan estas dos novedosas construcciones sociales en un nuevo sistema económico”, “El intervencionismo —dice Oría después de exponer las ideas de otros autores sobre esta cuestión— es una realidad; favorece en ocasiones una tendencia capitalista, en otras el rumbo que interesa al socialismo, y puede ocurrir que en algunos casos haya medidas incongruentes que traten de favorecer a los dos. En cualquier situación lo exacto es que todos los gobiernos de los grandes Estados, particularmente en los últimos 15 años, revelan en uno o varios aspectos la orientación intervencionista . . .”

Desde hace años el doctor Oría viene predicando desde la cátedra o desde sus publicaciones la necesidad de poner frenos al capitalismo internacional, dada la forma inconveniente en que suele actuar sobre la vida económica de algunos países importadores de capitales como el nuestro. Hoy en su libro destaca ese mal y afirma que los *grandes intereses del capitalismo financiero rechazan y combaten con encarnizamiento el intervencionismo*. “Cuando esos intereses pertenecen a na-

ciones de evolución económica completa, grande —dice— por su índice demográfico, por su capacidad de exportación industrial y financiera por su proyección en colonias o «Estados clientes», lo que estos capitales (*los holdings*) o las empresas de servicios públicos se resignan a perder en el país de origen, buscan ganarlo con amplias compensaciones en el país de explotación”.

“Apoyados en la influencia política que ejercen en el Estado fuerte de que proceden, lograda por un hábil entendimiento de personajes que no ignoran el juego de los intereses creados, presionan en las naciones débiles o pequeñas donde sientan sus reales, con créditos contra fondos del Estado o prestando servicios públicos, a veces con maniobras que alcanzan el sector de la política internacional. Y esto es lo grave.”

Otra de las ideas que ha sostenido el doctor Oría desde la cátedra y desde sus publicaciones, y sobre la cual hoy insiste en su libro, es la relativa a la nacionalización de los servicios públicos esenciales. “Hacerse cargo de los ferrocarriles nacionales —dice— expropiar las compañías de electricidad, de teléfonos, de gas y de aguas corrientes, que se hallan en explotación mediante concesiones del Estado y por empresas extranjeras, se entiende comúnmente entre nosotros, que es una obra de “recuperación nacional”. El cree que este concepto es equivocado, salvo que se dé a la fórmula “recuperación económica” cierto sentido político y moral. Aunque el doctor Oría no acepta tal expresión sino con el sentido expresado, lo cierto es que, como lo hemos afirmado, ha sido y sigue siendo partidario de la nacionalización de los servicios esenciales. “Estamos convencidos —dice— de que conviene incorporar al Estado, entre otros, los servicios que han sido anteriormente enumerados. Es decir, que el Estado nacional expropie los capitales invertidos por las empresas que los prestan y se haga cargo de servicios públicos esenciales, respondiendo a la orientación seguida en casi todas las naciones que por su organización política y social han obtenido un grado de relativo perfeccionamiento”. “Felizmente —agrega más adelante— lo que se ha

hecho en nuestro país para emancipar su economía desde 1943 en adelante, comienza a ser satisfactorio”.

Los que han seguido de cerca la situación del doctor Oría, conocerán sin duda los indecibles esfuerzos y el entusiasmo con que luchó para que el puerto de Rosario entrase al patrimonio de la Nación, recordarán sin duda las resistencias que tuvo que vencer para llevar a cabo ese hecho de trascendencia económica y política para el país. “Fue necesario dejar sin efecto una disposición nula —escribe en su libro— emanada del Poder Ejecutivo Nacional en 1935, y exigir la entrega de muebles y depósitos, más el abandono de una sección de costa del Río Paraná, hacia el norte y el sur del lugar en que se halla la segunda ciudad de la República, con un recorrido de 40 kilómetros para iniciar la política de liberación económica”.

En esta forma el doctor Oría ha sido un defensor inteligente y enérgico de la obra de recuperación nacional que, grato nos es recordar, fue vislumbrada por el gran maestro de las finanzas argentinas, el doctor José A. Terry, cuando en su libro *La Crisis* publicado en 1892 dijo: “¿Cuán distinta sería nuestra situación, si los capitales invertidos en los adelantos de cincuenta años, ferrocarriles, puertos, etc., fueran capitales argentinos?” Y lo que el profesor Terry dijo en su libro, lo sostuvo desde su cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Es así como, desde esa cátedra, se ha propiciado en las últimas épocas y se vislumbró hace más de cuarenta años, la obra de recuperación que hoy se ha convertido en realidad. No seríamos justos si no recordásemos, también, al hacer esta crítica, al ex ministro de Obras Públicas, Civit, quien, a fines del siglo pasado y principios del presente, orienta la política en el sentido de la construcción y explotación de los ferrocarriles por el Estado y afirma en la memoria de su ministerio correspondiente al año 1899, que los ferrocarriles entre nosotros han sido pobladores y creadores de producción y que “el más grave error cometido ha sido el de desprenderse la Nación de las líneas madres, obedeciendo,

sin duda, a la influencia de la teoría de que el Estado no debe constituirse en empresario ni puede ser su administrador exacto”.

Al referirse el doctor Oría a las diferentes medidas que ha tomado la Nación respecto del Banco Central, aprueba la relativa al cambio que llevara a cabo sobre su forma de gobierno. Hemos oído del doctor Oría los graves inconvenientes que presentaba para el manejo del Banco Central, la presencia dentro de su directorio de representantes de la banca extranjera. “En el libro titulado *El Estado Argentino y la Nueva Economía* —dice— que dimos a publicidad en 1945, reiteramos nuestra crítica persistente a la intervención de los representantes de la banca extranjera en el gobierno del Banco Central, porque, sin poner en tela de juicio ni la capacidad técnica de los mismos ni el decoro de su actuación, era evidente que un organismo destinado a actuar como agente del gobierno nacional en sus operaciones financieras —algunas de las cuales podían tener reservas de sentido económico político internacional— y a la vez destinado al control de la moneda argentina y manejo de las divisas extranjeras en el mercado externo, no era conveniente que tuviese en su cuerpo directivo funcionarios extranjeros”. Como es sabido, además de cesar la representación de los bancos extranjeros como una consecuencia de la nacionalización del Banco Central, el decreto ley del 24 de mayo de 1946 dispuso la constitución de un directorio de quince miembros para que lo gobernase y que todos ellos fuesen *argentinos nativos*.

Al tratar de las obras públicas como actividad financiera dentro de la economía, el doctor Oría pone una vez más de manifiesto lo que antes hemos afirmado, que tan distante están sus ideas del individualismo que dominó en el siglo pasado, como de un estatismo absorbente que pueda matar la iniciativa privada. Después de mencionar la obra del Presidente Roosevelt en los Estados Unidos de América, y al referirse a las críticas que se han formulado a las normas sugeridas por los economistas que apoyan una economía intervenida por el Estado, dice: “Es bueno tener presente, frente a estas objeciones, dos cosas: en primer

lugar, que la excesiva prudencia en el gobierno es un grave factor de inactividad y paralización; segundo, que en los casos de estancamiento de la economía por falta de capitales o de trabajo, la nave del Estado, para usar un viejo símil, debe marchar con cierta audacia razonada que, basándose en la experiencia, permita salir de las dificultades, sin confiarlo todo en la providencia". Hubiéramos deseado conocer la opinión del doctor Oría sobre las ideas del economista norteamericano Alvin H. Hansen, tan en boga hoy, que mal interpretadas o mal aplicadas, tan grave mal pueden causar a la economía de las naciones, y cuyos puntos débiles pone de manifiesto en su libro *La Nueva Filosofía de la Deuda Pública* el economista Harold G. Moulton.

Difícil sería seguir las ideas capitales del autor del libro a través de sus cerca de mil novecientas páginas. Nos hemos concretado a comentar con cierto detenimiento aquéllas que son de una mayor actualidad y que se refieren especialmente al país. Séanos suficiente agregar a la reseña que acabamos de hacer, que el libro trata in extenso las cuestiones relativas al impuesto en general y a los impuestos en particular, al gasto público, al presupuesto y crédito público; que orienta sus ideas dominado por el moderno principio de la solidaridad social, y que esas ideas concuerdan en la mayoría de los casos con las de los modernos expositores de la ciencia de las finanzas: Nitti (a quien el doctor Oría tradujo hace casi veinte años) Seligman, Einaudi, Jèze, Buck y Heheber, para no citar sino los principales, y que recuerda en varias de sus páginas lo que dijeron el gran maestro de las finanzas argentinas doctor Terry y el doctor Alejandro Ruza que antecediera al doctor Oría en la cátedra de Finanzas de la Facultad de Derecho de Buenos Aires.

MARIO A. DE TEZANOS PINTO

#### INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA UNIFICACIÓN DE FUEROS QUE HA IMPLANTADO LA CONSTITUCIÓN

EL artículo 94 de la Constitución Nacional sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 11 de marzo de 1949, y puesta en vigencia el 16 del mismo, especifica en su último apartado: "En la Capital de la República todos los tribunales tienen el mismo carácter nacional." Complementa esta disposición, el artículo 95 al establecer que: "Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión... de las causas que se substancien en la Capital Federal..."

Vienen, así, estas prescripciones constitucionales a resolver definitivamente la cuestión acerca de la naturaleza de la justicia de la Capital Federal, sobre la que los tratadistas de la Constitución del 53 sustentaban, apoyándose en sus cláusulas, dos opiniones tan opuestas. Mientras unos sostenían que en la Capital, —como en todos los lugares en que la Nación ejerce una jurisdicción exclusiva—, no podía haber sino una justicia única, otros admitían un doble fuero: el federal, y el común u ordinario.

Mas esta discrepancia, limitada al terreno doctrinario, estaba resuelta en el último sentido por la jurisprudencia de la Corte Suprema y por la letra expresa de disposiciones legales. Como ejemplo de estas últimas basta citar el artículo 38 del Código de Procedimientos en lo Criminal, que emplea el vocablo "fuero federal" como contrapuesto al concepto de "justicia ordinaria de la Capital".

En cuanto a la Corte Suprema su criterio quedó fijado ya en el

año 1886 (T. 30, págs. 112 y sigtes.), si bien en desacuerdo con el del entonces Procurador General de la Nación Dr. Eduardo Costa. Este, en su dictamen, calificaba de confusión el atribuir diversa naturaleza y distinto origen a los Jueces Federales y de la Capital. "En la Capital de la República —decía— en los territorios nacionales y en todos aquellos lugares en que la Nación tiene única y exclusiva jurisdicción, los jueces son todos nacionales y no hay jueces federales en el sentido de la Constitución, porque falta para ellos la razón de su institución. Las cuestiones entre nacionales y extranjeros, entre vecinos de la Capital y de alguna provincia, están todos bajo la garantía de la autoridad de la Nación, que ampara igualmente a todos, llámese Federal, o de la Capital, el juez."

En cambio, el alto tribunal admitió como substancial la diferencia entre la jurisdicción de los jueces federales y la de los del territorio de la Capital, "pues los primeros ejercen una jurisdicción de excepción limitada a los casos enumerados en el artículo cien de la Constitución Nacional, mientras que los segundos ejercen la jurisdicción ordinaria que el Poder Legislativo les confiere y que puede éste ampliar o restringir según lo creyere conveniente". Por eso, sólo a los primeros consideraba los Jueces de la Constitución; los segundos lo eran de la ley, "establecidos por el Congreso en virtud de la facultad que le acuerda el artículo sesenta y siete, inciso catorce y veinte y siete, para ejercer una legislación exclusiva en la Capital, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las Provincias".

Este criterio siguió inspirando toda la legislación sobre la materia, desde la ley N° 1.893, sancionada pocos meses después de fallada esa causa, hasta la reforma constitucional de 1949.

Mas durante ese lapso el tema relativo a la unificación de fueros mereció la preferente atención de muchos estudiosos del derecho, magistrados judiciales, abogados y profesores; y en varias oportunidades

tanto el Poder Ejecutivo como algunos legisladores presentaron iniciativas en el sentido de implantarla.

En el año 1920 la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados realizó una encuesta sobre el particular. Se pronunció a favor de la unificación la mayoría de los consultados, algunos de los cuales acompañaron sus contestaciones con estudios que ya tenían realizados. De estos ofrecen un particular interés los de los Doctores González Iramain y Rodolfo Rivarola, cuyos convincentes argumentos enervan los reparos de orden constitucional invocados por los contrarios a esa tesis, y demuestran a la vez que la acertada interpretación de la Constitución del 53 lleva, precisamente, a la supresión del doble fuero en la Capital Federal.

Los intentos que se realizan en este sentido a partir de 1920 no llegan a ningún resultado práctico, pues como en el terreno de los hechos ninguna iniciativa se concreta con la sanción de una ley adecuada, el sistema imperante continúa en vigencia hasta que se reúne en 1949 la Convención Nacional Constituyente.

En el Anteproyecto de Reforma aprobado por el Consejo Superior del Partido Peronista el 6 de enero de 1949 no se encuentra ninguna cláusula tendiente a decidir la unificación de fueros. Ésta se esboza por primera vez, en el proyecto presentado a la Convención por los convencionales Mercante, Goizueta, Garaguso, Cámpora, Espejo, Miel Asquía, Visca, Mendez, Rivarola y Salvo, al propiciarse que el artículo 100 de la Constitución del 53 se reforme así: "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión... de los procesos que se substancien en la Capital Federal..." (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, pág. 38.)

La Comisión Revisora fué todavía más explícita en el propósito de imponer la unificación de fueros. Su proyecto mantiene aquella disposición (cambia la palabra "procesos" por "causas") y asigna en forma expresa el mismo carácter nacional a todos los tribunales de la

Capital, dando así origen al actual artículo 94, último apartado (ver Diario citado, pág. 216.)

El convencional Alvarez Rodríguez, presidente de la sub-comisión del Poder Judicial de la Comisión Revisora, informa en el seno de la Convención el sentido y alcance de la expresada reforma (Diario citado, pág. 530 y siguientes.) Destaca que la declaración explícita de que todos los tribunales de la Capital tienen el mismo carácter nacional "importa tanto el reconocimiento de su rango constitucional cuanto dar fin a una antigua controversia en el campo doctrinario que trascendió a los debates parlamentarios y aún a las decisiones de la justicia". Señala que el origen del doble fuero en el territorio de la Capital es el artículo 7º de la ley de federalización de 1880, en la que tanto incidieron las circunstancias históricas excepcionales en que debió discutirse como la necesidad de obtener mediante su sanción la alta finalidad política que perseguía. Por eso sus disposiciones tuvieron que nutrirse en un fondo de temperancia tratando de no herir el hondo sentimiento localista de la gente de Buenos Aires, y de ahí que se procurara mantener como hasta entonces el ritmo de la administración de justicia, confiriendo jurisdicción a los tribunales y jueces provinciales existentes en la ciudad de Buenos Aires hasta tanto el Congreso organizara la justicia de la Capital. Más esa disposición, solamente explicable por razones imperantes en el momento de su sanción, y que después desaparecieron, se prolongó a través del tiempo como principio determinante de la subsistencia de dos fueros: el federal, de raigambre constitucional, y el ordinario o local, al que se le asignó carácter legislativo. El miembro informante enumera una serie de antecedentes que abonan la solución propugnada y agrega: "La coexistencia de dos órdenes de tribunales, federales y locales, sólo se explica en las provincias que tienen atribuciones de darse sus propias instituciones locales y organizar su administración de justicia; pero carece de fundamento establecerla en la Capital de la República, sometida a la legislación exclusiva del Congreso de la Nación y a la jefatura inmediata y local del Poder Ejecutivo, y cuyos jueces no

pueden dejar de ser nacionales." De acuerdo, pues, con la reforma, todos los jueces y tribunales de la Nación, "serán los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a que se refiere el texto de nuestra Constitución".

Estas expresiones explican con toda claridad los fines perseguidos con la reforma y el alcance de la misma, y los términos mediante los cuales ha quedado consagrada en las disposiciones constitucionales transcriptas son suficientemente categóricos y precisos.

Resta ahora dictar la ley orgánica correspondiente, la que tendrá que adecuarse al nuevo temperamento adoptado. Mientras tanto, los beneficios que supone la unificación no alcanzarán su plenitud.

La legislación anterior a 1949 sancionada bajo el sistema del doble fuero no puede considerarse derogada. La Corte Suprema así lo ha declarado teniendo en cuenta que no está en pugna total y manifiesta con el carácter nacional atribuido a todos los tribunales de la ciudad de Buenos Aires. Pero como tampoco está en perfecta armonía con el moderno precepto de nuestra carta fundamental, su aplicación puede llevar a resultados prácticos que no guarden estrecha vinculación con la finalidad buscada mediante la unificación, y que no es posible obtener en ausencia de una legislación totalmente subordinada al nuevo criterio constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad, en causa reciente, de aplicar el artículo 94 "in fine" de la Constitución Nacional, siendo particularmente ilustrativa la doctrina sentada.

En el caso "Anderson Enrique M. y otros - Infracción a la ley 12906" se trabó, bajo el imperio de la Constitución del 53, una cuestión de competencia entre la Cámara en lo Criminal y Correccional de la Capital y el Juez Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital, que debió resolverse estando ya en vigencia la nueva Constitución. El Procurador General de la Nación expresó al dictaminar: "La presente contienda negativa de competencia, suscitada entre la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional y uno de los Juzgados de Sección en la misma materia de esta Capital, se

trabó durante la vigencia de la antigua Constitución Nacional y por ello ha llegado a conocimiento de V.E.: "la Suprema Corte —dice el art. 9º, inc. b), de la ley 4055— dirimirá las cuestiones de competencia que se susciten... entre un Juez de Sección y un Juez o Tribunal Superior local de la Capital..."

"En la actualidad, sin embargo, esa situación ha variado, puesto que, a tenor de lo dispuesto en el art. 94 in fine de la nueva Constitución, la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional ha dejado de ser un tribunal local para cobrar el carácter de nacional o federal. De modo que el conflicto aparece, ahora, planteado entre un Juez de Sección y una Cámara Federal; pero, esta hipótesis no está comprendida en ninguna de las que corresponde solucionar a la Corte Suprema con arreglo a lo dispuesto en el art. 9º de la ley 4055".

"Ahora bien, "en ausencia de un conflicto de competencia entre dos Cámaras Federales de Apelación —ha dicho V. E. en caso análogo—, ella se reduce a una cuestión entre Jueces de Sección, que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19 de la ley 4055 y lo resuelto por este Tribunal en otras oportunidades (Fallos Corte Suprema, tomo III, pág. 284), debe ser dirimida por la Cámara de la jurisdicción del Juez que primero hubiera conocido en la causa" (166:346)."

"Tal debe ser, a mi juicio, la solución del caso de autos: remitir estos obrados, a la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional en su calidad de superior del Juez que previno en la investigación de la denuncia de fs. 1, a los efectos correspondientes."

Pero la Corte no compartió esta opinión, y entró a dirimir la contienda, de acuerdo con la siguiente sentencia:

"Que la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, como los demás tribunales de justicia de la Capital Federal, tienen actualmente carácter nacional, por resultar así de lo dispuesto en el art. 94 in fine de la Constitución Nacional en forma que basta por sí sola para hacerlo efectivo."

"Que, ello no obstante, de acuerdo con el criterio adoptado por

esta Corte Suprema en la acordada del 31 de marzo ppdo., las normas constitucionales vigentes no imponen necesariamente la caducidad de las disposiciones legales existentes en tanto no se opongan a lo que establecen las primeras."

"Que la decisión por la Corte Suprema de las contiendas de competencia entre los tribunales nacionales a que se refiere el art. 9, inc. b), de la ley 4055 no es, en modo alguno, incompatible con lo dispuesto por los arts. 89 y sigtes. de la Constitución Nacional y, por el contrario, concuerda con la facultad de superintendencia que le atribuye el art. 94. Tampoco son incongruentes con la Constitución las normas legales que distribuyen la competencia entre los tribunales de la Capital por razón de la materia, como ocurre en el presente caso."

"Que, por otra parte, la solución aconsejada en el dictamen del señor Procurador General importaría, por una parte, apartarse del criterio establecido en la acordada de referencia —por aplicación del cual se decidió que los tribunales de la Capital continuarían ejerciendo la superintendencia directa hasta tanto sea reformada la legislación vigente, sin perjuicio de la facultad que el art. 94 de la Constitución Nacional acuerda a esta Corte Suprema— y, por otra parte, restringir la disposición del art. 9, inc. b, eliminando uno de los supuestos que prevé, y extender la del art. 19 de la ley 4055 a casos que exceden claramente los límites establecidos por esta última, con el inconveniente de aumentar más aún la dispersión de criterios que ya resulta de ella."

"Que, por consiguiente, incumbe a esta Corte Suprema, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 9, inc. b), de la ley 4055, la contienda de competencia negativa trabada entre la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital y el Sr. Juez Federal de la misma Dr. Palma Beltrán."

"Que la querrela de fs. 1, ampliada a fs. 6, imputa a los acusados la comisión de los delitos previstos por los arts. 1, 2, incs. a), k) y l) de la ley 12906, fundada en hechos que, como dice la Cámara de

Apelaciones en la sentencia de fs. 139, *prima facie* pueden hallarse comprendidos en las disposiciones legales de referencia, y, por tratarse de maniobras tendientes, según el querellante, a suprimir la libre competencia en los transportes destinados al tráfico mercantil entre la Capital Federal y la ciudad de Chivilcoy —Provincia de Buenos Aires— afectarían el comercio interjurisdiccional a que se refiere el art. 18 de la ley 12.906."

"Que según el texto precedentemente citado, "los jueces federales conocerán en todas las causas por violación a la presente ley, cuando los hechos denunciados afecten o puedan afectar el comercio interjurisdiccional, siendo competentes para entender en las mismas el juez de sección en cuyo distrito se haya cometido el hecho, o se encuentre instalado el principal domicilio o asiento de los negocios o el domicilio real de cualquiera de las personas imputadas. Cuando el hecho corresponda a la jurisdicción de la Capital Federal, serán competentes los jueces del crimen del fuero ordinario."

"Que la última parte del artículo transcrito sólo se refiere a los delitos cometidos en el territorio de la Capital Federal, sin afectar el comercio interjurisdiccional. Así resulta de sus propios términos y de la finalidad del art. 18, claramente expresada en la primera parte de éste en forma concordante con lo dispuesto por los arts. 12 y 13 de la ley. Por lo demás, el examen de los antecedentes de su sanción, demuestra que dicho apartado quedó así redactado como consecuencia de las modificaciones introducidas en el proyecto originariamente aprobado por el H. Senado, sin otro objeto que el de excluir la intervención —dispuesta en este último— de los tribunales creados para la aplicación de la ley de abastecimiento, sin que en momento alguno haya sido sustentada la idea de excluir la competencia de la justicia federal de la Capital sino todo lo contrario (Diario de Sesiones del H. Senado, año 1946, t. I, págs. 160 y 315; t. III, págs. 579 y sigtes; ídem de la H. Cámara de Diputados, año 1946; t. V, págs. 449 y sigtes., 488, 511 y 524)."

"Por estos fundamentos y los de la sentencia de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal de fs. 139, se declara que el conocimiento de la presente causa seguida contra Enrique N. Anderson, Roberto Montgomery y Dante A. Ardigó por infracción a la ley 12.906 corresponde al Sr. Juez Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Dr. Oscar D. Palma Beltrán, a quien se remitirán los autos, haciéndose saber a la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital en la forma de estilo. — FELIPE S. PÉREZ. — LUIS R. LONGHI. — RODOLFO G. VALENZUELA. — TOMÁS D. CASARES."

Incumbe ahora al Congreso promover la reforma de la legislación en esta materia, como en todas, con el fin de adaptarla a la Constitución, de acuerdo con lo que prescribe su artículo 16.

E. J. P.

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

## ANTECEDENTES JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

A MEDIADOS de enero de 1944 el Comité Consultivo Europeo integrado por los embajadores Winant (EE. UU.), Gusev (U.R.S.S.) y Strang (Gran Bretaña), comenzó a discutir en Londres la organización de Alemania luego de la victoria aliada. En noviembre del mismo año, algunos meses antes de Postdam, el citado organismo acordó la creación de un Consejo de Control encargado de la administración de Alemania y de la ejecución de la política aliada con respecto a esta nación. Posteriormente, a raíz de la Conferencia de Yalta, Francia ingresó en el Consejo y, finalmente, la conferencia de Postdam continuó en líneas generales lo esbozado en Londres, vale decir la acción conjunta de las potencias vencedoras para todo lo relativo a Alemania.

Este país se encontró pues, al terminar la guerra, con su territorio dividido en cuatro zonas de ocupación y con su capital —verdadera isla en la zona soviética—, sometida al gobierno conjunto de las cuatro naciones. Mas estos pactos no fueron desde el primer momento todo lo explícitos que hubieran debido ser, porque se pensaba precisarlos paulatinamente de acuerdo con las circunstancias, y fundamentalmente porque se contaba con que la armonía y el buen entendimiento reinarían entre los vencedores en la post-guerra. No tardaron, sin embargo, en surgir las discrepancias fruto de las diferencias ideológicas y de los encontrados intereses políticos, militares y económicos. Los rusos ejercieron constantemente su derecho de veto en la Komandantura, de modo que la acción real de este organismo resultó dificultosa y en ocasiones imposible. "En suma: Berlín se convirtió pronto en una

palestra para la rivalidad interaliada y las relaciones interaliadas en Berlín resultaron a poco dislocadas por la reñida lucha sobre el postro cuerpo de Alemania" <sup>1</sup>.

Como consecuencia de esta rivalidad y de la imposibilidad de trabajar conjuntamente con los rusos, los aliados se dedicaron a restaurar la normalidad en sus zonas prescindiendo de aquéllos por completo. Así, en diciembre de 1946, de acuerdo con una propuesta del entonces Secretario de Estado de los EE. UU. Byrnes, unificaron la administración económica de las tres zonas y poco después comenzaron a favorecer la organización de los Estados regionales.

\*

La historia de la política interior alemana del último siglo, fué testigo de la lucha por imponer la personalidad del gobierno central, del Reich, sobre la de los Estados particulares.

En la constitución de 1871, el Estado Federal fué creado por aquéllos, actuando como sujetos del poder constituyente. En la de 1919 (Weimar), se acentuó la tendencia a la unificación; sujeto del poder constituyente fué esta vez el pueblo alemán e incluso los Estados regionales cambiaron esta denominación por la de Länder (Países). La ascensión de Hitler al poder significó, por último, la culminación de este proceso de homogenización jurídico-política.

La decisión de los aliados, luego, de restablecer por razones de orden puramente administrativo en los comienzos, los estados regionales, remitió la cuestión a sus mismos orígenes.

Consecuentes con sus propósitos, los aliados y casi inmediatamente los rusos, no tardaron en impulsar la redacción de Constituciones para los Länder. En la zona occidental, los proyectos de las mismas fueron preparados por comités en los que estaban representados todos los partidos políticos, mientras que en la zona soviética lo fueron por el Partido Socialista-Comunista (controlado por la U.R.S.S.) y virtualmente aprobados sin discusión por los Landtag <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ferdinand Kuhn en el "Washington Post".

<sup>2</sup> Los datos sobre las Constituciones están tomados del artículo "New Constitutions in Germany", de Robert Neumann, publicado en The American Political Science Review.

Resulta interesante extraer de todo ese frondoso material constitucional las orientaciones generales.

Todas demuestran el deseo de los constituyentes de no limitarse a formular las líneas esenciales de la organización del Estado y determinar los derechos y deberes de los ciudadanos, sino a incluir, como preceptos constitucionales, muchos puntos que podrían ser perfectamente materia de la legislación ordinaria. Así por ejemplo las Constituciones de Baviera (arts. 131-137), de Hesse (arts. 55-58) de Turingia (art. 72) y otras, consignan minuciosas disposiciones sobre la forma de enseñar en las escuelas públicas.

Aspecto de principalísima importancia, sobre todo por estar henchido de realidad política concreta, es el de las relaciones a establecerse entre los Länder y un futuro gobierno central. En este orden de cosas, todas las constituciones cuidan evitar toda acusación de separatismo, dejando abiertas las puertas a una posible inordinación en un Reich poniéndose a cubierto al mismo tiempo de la reacción que en los aliados podría suscitar la conducta o propaganda "pan-germanista".

No hay acuerdo en ellas, sin embargo, acerca de lo que será ese futuro gobierno central. Algunos presumen se tratará de una República alemana, otros hablan vagamente de un Reich, y Carl Schmitt, famoso profesor de Derecho Público, en su carácter de jefe de la fracción social-demócrata de Bonn, acaba de declarar que la capitulación de Alemania no destruyó su soberanía nacional, por lo que no se trata de constituir otro Estado central sino simplemente de reorganizarlo.

Los Länder de la zona soviética se proclaman parte de la "República alemana democrática" y prometen integrar sus políticas dentro de la de ésta. El art. 153 de la de Hessen, y el art. 41 de la de Turingia dejan constancia expresa de la supremacía de las leyes del Reich sobre las del Land en caso de conflicto. Por su parte el art. 178 de la de Baviera anuncia el propósito de incorporarse a un Estado federal, pero siempre que esta adhesión sea voluntaria. Hesse-Nassau se proclama a su turno "miembro del Reich alemán", el renano-palatino "estado miembro de Alemania" y Baden de la "comunidad de Länder alemanes".

En lo que atañe a las libertades y derechos civiles, son muy liberales en garantizar la libertad de palabra, de prensa, de reunión, de culto, etc.

Sin embargo, de acuerdo con los mismos textos, estas libertades pueden ser circunscriptas considerablemente. El art. 48 de la antigua constitución de Weimar, que decretaba que los derechos estaban garantizados dentro de los límites de la ley, encontró eco favorable en todas las constituciones que glosamos. El art. 48 de la de Baviera, el 79 de la de Wuerttemberg-Baden y el 125 de la de Hessen establecen, siguiendo esa orientación, que en caso de peligro el gobierno está facultado para suspender los derechos individuales.

Cuidadosamente reglamentan todas las constituciones el poder legislativo. Todas, salvo Baviera, establecen una sola Cámara. Las de la zona soviética poseen un poder supremo, proclamándolas por ejemplo el art. 8 de la de Turingia como "los más altos órganos de la democracia".

A pesar de que en la zona occidental el principio de la separación de los poderes fué formalmente proclamado, la rama legislativa constituye también allí la parte más fuerte del Estado con su poder de elegir al Primer ministro, con la facultad de exigir cuentas al Gabinete, con sus comités de investigación permanentes, etc.

La organización de la rama ejecutiva está en cambio, en general, modelada sobre los arts. 52-59 de la constitución de Weimar.

En orden a la administración de justicia, proclaman todas el principio del "nulla poena sine lege", el del derecho a la defensa en juicio, la abolición de los tribunales especiales y, en general, todas las normas de las tradicionales constituciones liberales. El control judicial sobre los actos de gobierno, es expresamente rechazado en la zona soviética y aceptado en la occidental mediante la creación de Cortes Constitucionales encargadas de velar por la constitucionalidad de las leyes.

Los capítulos económicos y sociales son a menudo difusos u oscuros. De acuerdo con ellos, la propiedad privada está "protegida" mientras no sea usada "en contra de la sociedad", en cuyo caso puede ser controlada o "confiscada". La de Hessen en su art. 41 prevé la nacionalización de ciertas industrias o negocios, pudiendo, en caso de necesidad, aplicarse también la confiscación.

En lo referente a la reforma, todas exigen dos tercios de mayoría en el Landtag para proponerla. Algunas de ellas, como detalle interesante, entre las cuales las de Baden, Hesse-Nassau y Baviera, fijan la

diferencia entre principios fundamentales y accesorios, no pudiéndose de ninguna manera modificar aquéllos<sup>3</sup>.

\*

Esta labor constitucional fué encauzada hacia altos objetivos políticos por la Conferencia de Londres de junio de 1948. Al principio, como decíamos, sólo motivos de mejor administración habían aconsejado dar forma a los Estados regionales, mas a medida que la situación con Rusia empeoró, Alemania comenzó a recobrar valor político, militar y económico.

En Londres, entonces, los aliados reunidos para concretar y unificar su actitud ante el problema alemán llegaron a los siguientes acuerdos: a) Recomendar una autoridad internacional para el Ruhr; b) Ofrecer al pueblo alemán la posibilidad de conseguir sobre la base de un gobierno libre y democrático el restablecimiento de la unidad alemana mediante una forma federal de gobierno; c) Retirar las fuerzas de ocupación una vez que la paz en Europa estuviese asegurada."

Rusia, por su parte, reunida con sus satélites en la Conferencia de Varsovia con el mismo objeto, pidió: a) Que se cumplieran los acuerdos de Postdam sobre el desarme de Alemania y la acción cuatripartita; b) Que se creara un gobierno central alemán con participación de "todos los partidos democráticos"; c) Que se firmara el tratado de paz con Alemania; d) El control cuatripartito del Ruhr; e) El retiro de todas las fuerzas de ocupación en el término de un año. Al mismo tiempo, negó toda validez a los acuerdos de Londres, acusando a los aliados de lo que se convertiría luego en estribillo de toda su campaña, vale decir, de querer consumir la división de Alemania y de convertirla en un instrumento servil de política anti-soviética.

La tensa situación de Berlín culminó poco después de estas dos Conferencias, a raíz de la reforma monetaria, con el bloqueo ruso y el inmediato y conocido "puente aéreo", prueba de la firme decisión aliada de no ceder.

Las conversaciones que en el Kremlin mantuvieron desde el 31 de julio al 23 de agosto Stalin y Molotov con los delegados occidentales

<sup>3</sup> "Las constituciones de Postguerra", por Carlos Ollero, en Información Jurídica de Madrid".

Bedell Smith, Roberts y Chataigneau, no produjeron más que una mayor precisión en los distintos criterios.

Comenzó entonces un tironeo sobre Alemania, para atraerla a los respectivos bloques. Debe tenerse presente, para comprender toda la posterior política rusa y aliada, la importantísima situación estratégica de Alemania, que la convierte en la columna vertebral de Europa, su capacidad económica y militar y la enorme fuerza de atracción que ejerce sobre Austria, Checoslovaquia y toda la cuenca del Danubio.

Los rusos se erigieron desde un principio en los campeones de la unidad alemana. Los aliados aceptaron a su turno el principio de que debía existir un gobierno único, pero sostuvieron que éste no era posible sin que cambiaran previamente las condiciones imperantes en la zona soviética. Para procurarse entonces una importante carta que jugar en un momento de necesidad, se lanzaron a organizar el Estado occidental, en la línea de lo convenido en Londres. A pesar de que los Presidentes de los Länder occidentales, reunidos en Coblenza, habían rechazado estos acuerdos, consintieron finalmente en formar un Consejo Parlamentario que redactara una Constitución.

Como paso previo, una comisión de expertos se reunió en Herrenchiemsee (Baviera), para preparar un proyecto que sirviera de base a las discusiones de Bonn<sup>4</sup>. Como tema primero y principal se debatió acerca de si el Reich había dejado de existir por la derrota o si solo se había desorganizado. Defendió la primera tesis el profesor Narvisky mientras Carl Schmitt encabezó el grupo de los que sostenían el segundo criterio. ¿Cuál era —cabía preguntarse luego— el sujeto del poder constituyente: el pueblo alemán o los Länder? Se concluyó —y no sin arduas disputas— en que eran los segundos, sin cerrar las puertas por ello a la futura incorporación de otros Länder hasta alcanzar la unidad por todos deseada.

Mientras en la zona occidental se cumplían estos trabajos, y los rusos en la suya se aprestaban a montar el Estado de la zona oriental, prosiguiendo al mismo tiempo su campaña de captarse la simpatía alemana al levantar la bandera de la Alemania unida, se desarrollaron dos sucesos de importancia a fines de 1948.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas de París, se trató

<sup>4</sup> Crónica Internacional de la Revista de Estudios Políticos de Madrid.

la cuestión de Berlín, pero pese a todos los esfuerzos de los neutrales del Consejo de Seguridad, encabezados por el Canciller argentino, no se logró ningún acuerdo.

El segundo fué la Conferencia sobre el Ruhr celebrada en Londres con participación de los EE. UU., Francia, Gran Bretaña y los países del Benelux.

Al discutirse esta importantísima cuestión, surgieron en el seno de las potencias aliadas discrepancias de criterio. Los anglo-americanos eran partidarios de entregar el Ruhr a manos alemanas porque su preocupación predominante era la reconstrucción económica alemana. Francia, en cambio, apoyada por el Benelux, conforme a su tradicional política de seguridad, se oponía terminantemente a ello.

El presidente Vincent Auriol, en un discurso pronunciado en Re-thondes, resumió de la siguiente manera el pensamiento de Francia: "si bien es necesario que Alemania contribuya a la prosperidad de Europa asegurando al mismo tiempo su propia existencia, esta vez sería imperdonable dejar reconstruir el arsenal del Ruhr"<sup>5</sup>.

Como resultado de esta conferencia fué creado un Ente internacional para la administración del Ruhr, encargado de vigilar la producción de la zona, los precios, la regulación del consumo interno y exportación, etc. Vale decir, que triunfó en líneas generales lo sostenido por Francia.

El Ente debería trabajar en estrecho contacto con el Consejo de Seguridad militar, compuesto por delegados de EE. UU., Francia y Gran Bretaña, fundado contemporáneamente, y que tiene por objeto impedir el renacimiento de organizaciones militares, controlar las fabricaciones bélicas, las investigaciones científicas, etc.

\*

A medida que progresaban los trabajos para constituir el Estado alemán occidental, los aliados se preocuparon por definir sus futuras relaciones con éste. Los cancilleres Acheson, Bevin y Schumann, comenzaron, a principios de marzo en Wáshington, a negociar a este respecto. En estas conversaciones volvieron a emerger las dos necesidades que ocasionaban contradicciones en la política occidental: por un lado había que exigir de Alemania sacrificios de acuerdo con su

<sup>5</sup> Transcripto en "Relazioni Internazionali" de Milán.

condición de país vencido; por el otro, era indispensable integrarla en el bloque de naciones occidentales. Francia solicitó que las cuestiones fundamentales fueran decididas en el Consejo de Control por unanimidad, lo que significaba en la práctica un derecho de veto, mientras que los EE. UU. eran partidarios del sistema de la mayoría y reclamaban una preponderante influencia en las cuestiones económicas, alegando su mayor contribución a los gastos que ocasionaba la ocupación. Al fin, el 8 de abril se llegó a un acuerdo y se firmó el llamado Estatuto de Ocupación.

Su art. 1º establece: "durante el período en que sea necesario continuar la ocupación, los aliados desean y pretenden que el pueblo alemán goce de un gobierno autónomo dentro de las posibilidades máximas compatibles con la ocupación, y que el Estado Federal y los Länder tengan plenos poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, de acuerdo con sus leyes básicas, y sujetos únicamente a las limitaciones de este estatuto. Tan pronto como se establezca la República Alemana, los gobernadores militares serán reemplazados por Altos Comisionados civiles".

Las autoridades alemanas quedan facultadas para tratar todos los asuntos del país, salvo aquellos que puedan hacer resurgir el militarismo, y los de la política exterior. De manera que los aliados retienen su ingerencia directa en las cuestiones de: a) Desarme y desmilitarización; b) Política exterior; c) Comercio exterior; e) Prisioneros condenados por el Gobierno Militar; f) Seguridad de las fuerzas de ocupación.

Toda decisión del gobierno alemán se hará efectiva si dentro de los 21 días de tomada, los aliados por unanimidad no la vetan. Si se produce un desacuerdo entre éstos, queda fijado un plazo de treinta días para consultar al gobierno respectivo y, como este plazo puede ser ampliado, en la práctica se ha establecido un derecho de veto. Esta última transacción de los EE. UU. a Francia le significó en cambio una mayor ingerencia en los asuntos económicos.

El Estatuto mereció inmediatamente acerbos críticas por parte de los alemanes. El diario "Socialdemokrat", por ejemplo, expresó que a su juicio tendía primordialmente a evitar la competencia de Alemania en materia comercial. Los primeros ministros de los Länder, por su parte, aún haciendo notar que en él no se contemplaban muchos pro-

blemas fundamentales, terminaron aceptándolo por considerarlo como un primer paso hacia el restablecimiento de la soberanía.

En tanto, proseguían las deliberaciones en Bonn. A comienzos de marzo los gobernadores militares hicieron notar a la Asamblea que consideraban al proyecto demasiado centralista y que si bien los aliados no querían que la Constitución apareciera como un "diktat", tampoco podían aceptar que se reconstituyera lisa y llanamente el Reich.

El poderoso partido social-demócrata (Schumacher), en los Congresos celebrados en Godesberg y Hannover, rechazó estas sugerencias, acusando al mismo tiempo a los demócratas-cristianos (Adenauer) de quebrar un acuerdo anterior por el cual se debía tender a formar un gobierno central poderoso.

Estas diferencias entre los partidos preocupaban al Gobierno Militar, ansioso por constituir rápidamente el Estado, y acelerar de esa manera la reconstrucción alemana. Walter Lippman anotaba en un artículo que si los rusos, levantando el bloqueo de Berlín, forzaban una conferencia cuatripartita, la posición de los aliados, si no estaba constituido el Estado, se tornaría muy peligrosa.

Los rusos desarrollaron desde la iniciación del bloqueo una intensa campaña encaminada a evitar la formación de ese gobierno, aprovechando para sus planes el fuerte renacer del nacionalismo alemán.

Este fué adquiriendo potencia a medida que transcurría la post-guerra y que la pugna entre los dos bloques convertía a Alemania en "niña bonita". Particularmente los jóvenes, una vez que hubo mejorado la situación material, comenzaron a ocuparse apasionadamente de política.

El Dr. Adenauer decía en un artículo con respecto a este hecho: "algo parece evidente. Todas las corrientes políticas saben que tienen que tener en cuenta el nunca muerto nacionalismo alemán. Y mientras los social-demócratas oponen sus últimas resistencias a los pedidos de los ocupantes, mientras Moscú no pierde ocasión de fomentar en la zona oriental manifestaciones y afirmaciones nacionalistas, se vienen delineando movimientos que levantan sin vacilación el viejo ideal unitario de potencia".

El propio general Lucius D. Clay, en un informe publicado en WASHINGTON el 10 de enero del corriente año, dijo: "algunos síntomas demuestran que grupos nacionalistas que habían desaparecido de la escena luego del derrumbe del nazismo comienzan a agitarse. ¿Qué movimientos? ... el partido nacional-democrático que se propone la reconstitución del Reich dentro de sus antiguos límites y pretende aún la anexión de Alsacia y Lorena ... el "Frente negro" de Otto Strasser que rechaza en su programa tanto al capitalismo como al comunismo y se pronuncia por una solidaridad y por la transformación de las empresas en consorcios en los cuales intervengan los patrones, los obreros y el Estado".

Entre estas tendencias esencialmente unitarias reforzadas por el partido social-demócrata, que rechaza firmemente el federalismo, los "demócratas-cristianos son los que toman más realísticamente la derrota, invitando al pueblo a aceptar el Estatuto aliado y a formar una República Federal"<sup>6</sup>.

\*

En el terreno de Alemania no sería difícil se hubiera producido en el último tiempo un cambio en la política rusa que repugnaría a los más ortodoxos principios marxistas-leninistas. Rusia podría haber renunciado a la expansión ideológica, que por otra parte la experiencia le ha demostrado es bastante difícil en Europa Occidental, para comenzar a tratar con las realidades nacionales. Así, podría haber renunciado a una comunización de Alemania para procurar primeramente una Alemania fuerte y unida y luego un entendimiento con ella. El diario comunista "Taegliche Rundschau", como indicio de lo que decimos, expresaba: "cualquier idea que ponga a Alemania fuera de la órbita de las naciones occidentales beneficia a la U.R.S.S." y por otra parte es sintomático el apoyo soviético al grupo de Nausieu que integrado por profesores universitarios comenzó una campaña por la neutralidad de Alemania en caso de un nuevo conflicto.

El mismo Lippman, recordando la experiencia de Rapallo en 1922, ponía en guardia no hace mucho a los EE. UU., contra los peligros de un entendimiento germano-ruso, imposible en el campo ideológico y

<sup>6</sup> "La coscienza nazionale tedesca non é morta", por Umberto Segre, en L'Illustrazione Italiana de Roma.

espiritual pero perfectamente factible en el de los intereses nacionales.

Los rusos, por lo tanto, no cesaron en sus esfuerzos para obstruir la creación del Estado Occidental y por convencer a los alemanes de que los aliados querían la división de su Patria y convertirlos en carne de cañón. A pesar de esta campaña, sin embargo, los rusos organizaron el Estado de la zona oriental como arma de reserva para el caso de que aquella fracasara.

En octubre del pasado año, se aprobó el proyecto de Constitución para el mismo, que consta de 144 arts. En él, las libertades civiles están garantizadas salvo en los casos de "acciones contra la igualdad de los ciudadanos" o "sabotaje contra las instituciones democráticas". El leader de la fracción más fuerte de la Cámara es automáticamente el Primer ministro, con amplias facultades para fijar la línea política del gobierno. El complicado sistema adoptado para que el voto de desconfianza de la Cámara con respecto a aquel, tenga efecto conduce en la práctica a la casi imposibilidad de cambio y a la dictadura del partido que tenga aunque sea simple mayoría de votos. Finalmente, incluye el proyecto disposiciones relativas a la planificación económica, a la reforma agraria y a la confiscación de las propiedades de los "traficantes de guerra".

\*

A mediados de abril comenzó Rusia a manifestar su interés por encontrar una fórmula de entendimiento que permitiera resolver la crisis. En Nueva York, Philip Jessup y Jacobo Malik comenzaron las negociaciones para obtener el levantamiento del bloqueo y la convocación de una conferencia de cancilleres que tratara el problema alemán. Al fin, se convino levantar el bloqueo a partir del 12 de mayo y convocar la conferencia para el 23 del mismo mes en París.

El Congreso de los Pueblos, integrados por representantes de los partidos políticos de la zona oriental y dominado en consecuencia por los comunistas, invitó casi inmediatamente de tomada aquella resolución, a los dirigentes de la zona occidental a celebrar una conferencia para salvar la unidad alemana. Esta invitación no fué aceptada a pesar de lo cual, Schumacher anunció que los alemanes harían oír su voz en París y expondrían sus necesidades y demandas.

Los aliados no permanecieron inactivos mientras tanto. Conscientes

de que Rusia, explotando con habilidad las contradicciones internas de su política, podría colocarlos en una situación embarazosa, intensificaron los esfuerzos para crear el Estado occidental.

El Secretario de Estado Acheson anunció, en una conferencia de prensa, que su país no se oponía a la existencia de un Estado alemán centralizado, pero sí a que se convirtiera en un bastión de la ideología soviética. El éxito de la reunión de París dependía entonces a su juicio, del número y grado de concesiones que estuviera dispuesta a hacer Rusia, pues los EE. UU. exigirían como condiciones esenciales para la formación del gobierno central, elecciones libres en la zona oriental, garantías civiles, y la adopción para toda Alemania de la Constitución de Bonn.

\*

En esta ciudad repentinamente, el 7 de mayo, el Consejo Parlamentario aprobó por 53 votos contra 12 la Constitución que regirá para los 46 millones de alemanes de la zona occidental. Los social-demócratas a último momento, dieron su voto afirmativo. Los votos en contra fueron los de los partidos social-cristianos de Baviera, el Lander más separatista de toda Alemania.

Aunque la raz3n del cambio de los social-dem3cratas no surge claramente sobre todo por la escasez de informaciones precisas, podra obedecer, o a una maniobra para hacer escuchar a Alemania con más fuerza en París, o a que los aliados, presionados por la situaci3n, hubiesen cedido en sus exigencias de federalismo. Abona esta 3ltima presunci3n el discurso de Carl Schmitt en Berlín, aclarando el significado y alcance de la constituci3n aprobada. Schmitt seal3 el triunfo de la idea unitaria sobre las aspiraciones federalistas. Remarc3 que el sujeto del poder constituyente fu3 el pueblo alemán y no la federaci3n de once Lander. Record3 a 3stos el derecho de coerci3n del gobierno central e insisti3 en que se trataba de una Rep3blica más centralizada que la de Weimar, a la que s3lo por razones de táctica política se la llamaba Republica Federal Alemana y no Reich.

El texto íntegro de la Constituci3n no se ha publicado a3n en el país, pero algunas informaciones periodísticas mencionan algunas de sus disposiciones principales.

Así, en el Preámbulo se da a sí misma el nombre de "ley fundamental

de la Rep3blica Federal de Alemania" y expone los principios que la informan y las garantías civiles.

En los primeros artículos establece que "el matrimonio y la familia estn bajo la protecci3n del Estado", que "el cuidado y la crianza de los niños es de derecho natural de los padres" y "que todo el sistema de educaci3n est bajo la supervisi3n del Estado".

Se garantiza la propiedad, la libertad individual, la libertad de opini3n y la "igualdad de los sexos".

Particularmente interesante, por lo novedoso desde el punto de vista doctrinario, es el artículo que declara que "la Federaci3n puede transferir por una ley los derechos de la soberanía a instituciones internacionales".

Mostrando la aspiraci3n a la unidad alemana, deja abierta la puerta a los Lander que quieran integrarse en el Estado Federal. Aquellos gozan de entera libertad para darse sus constituciones, siempre que no sean "contrarias a los principios democráticos, republicanos y sociales".

El Poder Legislativo está compuesto por el Bundestag, integrado por representantes del pueblo, que vota las leyes, elige al Canciller y controla la actividad del gobierno, y por el Bundesrat, formado por representantes de los Estados, que votan seg3n las instrucciones de 3stos y pueden vetar, con efecto suspensivo, los proyectos de leyes sancionados por el Bundestag.

El Poder Ejecutivo se compone del Presidente, del Canciller y de los ministros. El primero es elegido por una Asamblea Federal y no directamente por el pueblo. El segundo lo es por el Bundestag, el cual no puede derribarlo sin presentar a su sucesor, y los 3ltimos son nombrados por el Canciller.

Se crea una Corte Constitucional y Tribunales Superiores para garantizar la unidad de jurisdicci3n, pudiendo aqu3lla declarar inconstitucionales a los partidos políticos que "atenten contra la Rep3blica Federal".

El 3ltimo artículo, finalmente, estipula que la Constituci3n caducará el día en que entre en vigor la Constituci3n "aprobada libremente por todo el pueblo alemán".

Alemania pues, en plena recuperaci3n material y efervescencia nacionalista, y con una flamante Carta Magna para su zona occidental, aguarda ahora los resultados de las conversaciones que tendrán Vishins-

ky, Acheson, Bevin y Schumann en el rosado palacio de la Duquesa de Talleyrand, descendiente de aquel sabio diplomático que advertía a Napoleón sobre la necesidad de que existiera un Estado fuerte al lado de Rusia para mantenerla alejada del corazón de Europa.

MARIANO JOAQUÍN MONTEMAYOR.

## BIBLIOGRAFIA

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

JUAN BENEYTO PÉREZ, *Historia de las Doctrinas Políticas*, 485 págs. Aguilar, 1948.

VIENE hace algunos años intensificando sus aportes bibliográficos en el campo atrayente de la historia del derecho, el profesor de Salamanca don Juan Beneyto Pérez.

Tiene ya amplio curso entre nosotros alguna de sus producciones; pero esta última que nos llega ostenta interés más general por lo comprensivo de su título, por el material que la integra, y por el equilibrado desarrollo temático.

Representa un gran esfuerzo de síntesis apoyado en seria información actualizada, que, si resulta demasiado densa en varios momentos, abre siempre cómodas vías de investigación personal suplementaria para el estudiante y el estudioso.

Con laudable auto-crítica el autor adelanta que los perfiles por él diseñados no los considera obra acabada; siempre habrá temas por resolver, lo importante es situarlos.

Esta *situación* es realizada, bien que con visión universalista, "desde un rin-

cón del viejo mundo clásico y cristiano", es decir con perspectiva ibérica. Eso le da al libro un significado particularmente grato, pues las historias del pensamiento político en circulación, aún en versiones castellanas, suelen tener impronta *extraña* para nuestros problemas radicales, y ceñirse a criterios que mutilan no poco del acervo católico y peninsular.

El libro primero se refiere a la cultura greco-romana, y, además de manejar con habilidad los sabidos temas de aquel proceso, ubica certeramente la destacada figura de Séneca en un párrafo atinente a lo que denomina "provincialismo occidental"; el gran cordobés, sin duda, traduce "una raíz, un ímpetu o un matiz hispánicos".

En el libro segundo, dedicado a las *nuevas aportaciones*, júntese el análisis del cristianismo (al través de la patristica y especialmente de San Agustín), con la consideración de los elementos germánicos e islámicos.

La figura de otro ilustre español —San Isidoro— adquiere el lugar que corresponde a la trascendencia de su meritísima tarea de transportar la cultura

antigua al través de las sombras resultantes del caos subsiguiente a las bárbaras invasiones, al menos en la parte occidental del imperio, ya que la diez veces secular *aventura* bizantina con su contagio orientalista significó otro puente, a cuyas características complejas alude el autor.

El libro tercero es particularmente rico y cuidadosamente estructurado. Contiene substanciosos capítulos sobre las bases culturales de la política medioeval, el "orbe europeo", los distintos encuadres del poder, las posiciones del rey, del tirano, del súbdito, las formas de manifestarse el consentimiento y la decisión populares; y, tras las famosas querrelas, las líneas en que desemboca el pensamiento en el último tramo de la Edad Media.

Cerrada así la primera parte de su obra, Beneyto entra a la segunda, referida al Estado moderno. El libro cuarto comprende los descubrimientos, el humanismo y la reforma; y después de una amplia revista de los temas conexos, se detiene en un capítulo acerca de la ciencia política española en el siglo XVI, que ayuda a colmar huecos que resultan perjudiciales en otros repertorios. Los datos son múltiples, rigurosamente seleccionados, sobriamente aducidos.

En el libro V (Barroco e Ilustración) se analiza la cultura política en los siglos XVII y XVIII y el movimiento hacia la exaltación del poder y el Estado autoritario; préstase la necesaria atención a los movimientos ingleses, a las tesis abso-

lutistas francesas, a la figura del rey-filósofo Federico II de Prusia, etc. El acelerado movimiento ideológico, perceptible sobre todo en Francia, es motivo de atinadas referencias. Un capítulo especial dedicase a la política española en los siglos XVII y XVIII.

En el libro VI, que trata de la Revolución y el Liberalismo, se agrupan rápidos pero satisfactorios esquemas de la política decimonónica y de los distintos conatos del constitucionalismo. Uno de los capítulos se refiere en especial al mundo político sudamericano, y en él cobra relieve relativamente destacado la personalidad de Alberdi, sin duda el de más profundo y largo influjo entre los del grupo de la "Asociación de Mayo", del cual revela el autor un conocimiento bibliográfico que se extiende hasta la publicación de los trabajos del Seminario que se dedicó a aquel movimiento juvenil en nuestra Facultad.

El libro VII, último de la obra, se destina a la crisis del estado liberal, al sindicalismo, al movimiento socialista, a los ensayos totalitarios, y al problema del hombre, jaqueado por las deformaciones políticas, como la que consiste en que el Estado *se hace Iglesia, olvidando su condición instrumental*.

Si en algún momento el lector desea ampliar conocimientos, le es fácil con el apoyo de la explicación esencial remontarse a las fuentes bibliográficas completas y al día con que remata cada párrafo y que contribuyen a aumentar la

utilidad del libro en los ambientes universitarios.

FAUSTINO J. LEGÓN.

GONNARD RENE, *Historia de las doctrinas económicas*, México, M. Aguilar, editor, 1948.

LA conocida y prestigiosa editorial Aguilar acaba de lanzar al mercado de libros una pulida reimpression mejicana de la obra de Gonnard, ampliamente acreditada ya en nuestros círculos intelectuales.

No ha decaído, por cierto, el punzante interés por el enfoque que en ella se hace de los problemas económicos, tan íntimamente vinculados ahora a las dramáticas realizaciones y conflictos de la política interna e internacional.

El profesor Gonnard trazó un cuadro apretado y vivaz del desarrollo de las doctrinas, poniéndolas ágilmente bajo emblemas sugeridores que dan la tónica de sus diversos capítulos y hacen amena y perspicua la sistematización a que se empeña en ajustarlas.

Así, a la "moderación", que configura, a su entender, el ámbito económico antiguo y medieval, subsigue como "triumfo de Plutón" la puja mercantilista que promovió jornadas de lucha intensa entre las naciones europeas. Luego aparece como "el desquite de Ceres" la fisiocracia con su tonalidad agrarista y su pendiente hacia la libertad apoyada en el presunto espontaneísmo *natural*. Un breve y denso capítulo señala las corrientes

económicas que se revelaron hostigantes dentro de la revolución francesa; y en otro se concretan las ideas de los adversarios de la posición fisiocrática. "Prometeo desencadenado" es el lema que corresponde a la parte destinada al análisis del liberalismo, que abarca desde la revolución industrial y las figuras de Hume y Adam Smith, pasando por Malthus, Ricardo, Say y Stuart Mill, hasta las escuelas matemática y psicológico-austríaca.

En cambio, las reacciones socialistas en los siglos XIX y XX aparecen como "la rebeldía de Vulcano", y comprenden los más diversos matices desde sus aspectos llamados utópicos (como sansimonismo y furierismo) hasta la anarquía y el bolchevismo.

El libro sexto, y final, de la obra es el más reflexivo, como que aparece trasuntando "la lección de la experiencia". Allí se enjuician las reacciones estatista, nacional, histórica, familiar, profesional, corporativa. Su último capítulo se refiere suscintamente a la economía dirigida o voluntarista, con mención de los opositores a ella, incluso Hayek, cuyo libro "El camino de la servidumbre" ha tenido tanta notoriedad y despertado considerables resistencias.

El autor exhibese poco entusiasta de ciertas innovaciones y aduce sus riesgos. Pretende extraer de la historia pautas morigeradoras y de prudente contención ante los embates que le llevaron en algún momento a escribir un artículo intitulado "¿Está en quiebra la economía política?"

Los problemas de otrora se renuevan hogaño con expresiones sólo aparentemente distintas. La larga experiencia es de evidente utilidad. Si en tiempos prósperos —decía en prólogo fechado en 1921— se puede en rigor descuidarla un poco y tender la vela al viento de doctrinas insuficientemente experimentadas o comprendidas, dicha experiencia recobra todo su valor en los períodos críticos en que la vida es difícil y se pagan caros los errores y no están permitidas las ilusiones. "Cuando hay niebla en el mar es aún más útil la brújula".

Sigue el libro de Gonnard siendo de mucha utilidad en los ambientes universitarios por su fundamental seriedad y por la clara exposición objetiva del desarrollo de las escuelas y posiciones doctrinales. El amplio y selecto acopio de materiales no abruma al lector; por el contrario, sírvele de cómoda aproximación a cualesquiera de los sistemas cuyo estudio se quiera profundizar.

FAUSTINO J. LEGÓN.

PEDRO J. FRÍAS, *La intolerancia política en el Estado democrático*, Córdoba 1949, 27 págs. Imprenta de la Universidad.

El joven profesor de Derecho Político de la Universidad de Córdoba suministra una interesante aportación a un tema de indudable interés en su disciplina. Saber si es o no congruente con

la estructura del estado democrático la defensa de esa misma estructura, aun contra quienes renuncian a la violencia como medio de ataque, y organizar una justificación de este derecho de defensa, son los móviles que guiaron al autor.

Comienza ubicando el problema en su adecuada perspectiva histórica. El punto de partida está dado por la desaprensiva neutralidad, por la universal tolerancia propia del Estado liberal. Esa neutralidad suponía una implícita plataforma común sobre la que apoyaban sus puntos de vista divergentes los varios partidos políticos. El postulado de la neutralidad fracasa, según lo recuerda Frías, cuando a la diversidad en lo accidental, se sumó la disparidad en lo sustantivo, contraponiéndose cosmovisiones opuestas con pretensión de exclusivo dominio. La tensión presente entre lo que ha dado en llamarse "Occidente" y "Oriente", o sea las fuerzas que polarizan Estados Unidos y Rusia, provoca en los países que integran el bloque occidental, afecto aún en sus líneas generales a la tradición del Estado de derecho liberal, una actualización de la defensa institucional contra un enemigo que precede el ataque exterior por un esfuerzo tenaz y sostenido de descomposición en lo interior. "La exclusión del comunismo sería pues la fase última y relevante de esta defensa política del estado democrático".

Considera que es obvio el derecho de protección de las instituciones contra la violencia, y sólo se detiene al respecto en la consideración de un problema tan-

gencialmente vinculado a éste, cual es el derecho de resistencia a la tiranía o a la opresión, que puede a veces revestir formas violentas. Encuadra aquí el autor su pensamiento en los clásicos carriles de la filosofía política tomista, sin desdeñar por eso, fiel por cierto al espíritu del Doctor Angélico, las valiosas aportaciones modernas.

Frente a aquellos que renuncian a la violencia, el problema es doble. El primero de hecho o de prudencia política consiste en averiguar la sinceridad de esa renuncia, en atisbar, según la parábola evangélica el lobo bajo la piel del cordero. El segundo y capital problema es el de derecho. Resume el Dr. Frías su pensamiento en una proposición cuyos términos analiza luego y que reza así: "Por grave razón de bien común todo régimen político lícito, puede defenderse no sólo contra toda concepción ilícita, sino contra otra concepción lícita". Por régimen político no entiende sólo el esquema de organización del poder, sino todo el complejo de realidades políticas, culturales, históricas, económicas y jurídicas de un pueblo, asentado en un territorio dado y en su doble dimensión de pasado vivido y futuro proyectado. Indica luego en qué consiste el bien común que justifica la defensa, y en una nota dilatada señala cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parece haber encontrado, a partir de 1947, en esta noción de bien común, un criterio

de interpretación, respecto a la medida de los derechos y garantías individuales. Ese bien común, que es bien bueno en sí, y que en su preciso contenido existencial se diversifica según las condiciones propias de cada sociedad política y de esa tarea o empresa de la sociedad como tal —concepto reñido con una postulación rigurosa del liberalismo— que autoriza a hablar "analógicamente, de un existir vocacional del Estado", ese bien común así especificado es lo que en casos excepcionales justifica la oposición a "un movimiento lícito pero adverso o ajeno a su representación de vida".

El opúsculo concluye con esta frase con la que el autor hunde su pensamiento en la entraña viva del problema: "Sólo bajo tal exigente condición de servir al bien común a través de los dictados de la prudencia será la defensa de las instituciones otra cosa que oscura política de realidades. O esta intolerancia es una reacción saludable de la constitución ontológica de la sociedad que se desprende de su neutralidad envejecida, o es la nueva versión de la Fuerza de la Espada. Optemos, desde luego, por el bien común".

El planteo ajustado de la "questio", la claridad de las soluciones y la precisión del lenguaje confieren al trabajo del Dr. Frías alta jerarquía universitaria.

JUAN MIGUEL BARGALLÓ CIRIO.

RALPH H. BOWEN, "German theories of the Corporative State", New York 1947.

I—Significación actual del corporativismo.

Todo programa de reconstrucción social se nos presenta actualmente como un esfuerzo enderezado a suprimir:

- a) los ciclos conjunturales;
- b) las injusticias del sistema capitalista de distribución;
- c) la lucha de clases.

En ello coinciden marxismo, anarquismo, corporativismo. Lo cual es lógico, pues todos irradian de un mismo movimiento de reacción contra el orden social burgués. En ese su común carácter reaccionario reside su unidad. Estabilidad económica, justicia distributiva y armonía social, constituyen los caracteres comunes de sus respectivos ideales de comunidad. La estabilidad supone la desaparición de las crisis generales y periódicas; la justicia distributiva exige la reestructuración del sistema de reparto; la armonía social impone la eliminación de la lucha de clases.

Es necesario ubicar con precisión el problema. De lo contrario nos perderemos en un mare magnum de palabras sin contenido, en una sinfonía de vibraciones emotivas ante cuestiones que, por su misma gravedad, requieren ser planteadas y discutidas con espíritu absolutamente científico. Para ello vamos a discriminar cuáles de los objetivos comunes de los planes de reorganización

social son alcanzables y en qué medida.

A) Comencemos por los ciclos económicos. Sin duda las crisis constituyen una destrucción de riqueza. Mas no es ésta la oportunidad de considerar sus inconvenientes, sino la de determinar hasta qué punto este fenómeno es inherente a un tipo de organización económica; es decir, debemos averiguar si la coyuntura es un vicio de la libre competencia o del capitalismo en general, o si es más bien un rasgo de la economía de cambio.

La experiencia moderna del cartell ha demostrado que la raíz de las oscilaciones periódicas no se halla en el libre juego de las fuerzas del mercado. La crisis de 1900 en Alemania constituyó la prueba de fuego del cartell. Se había buscado, mediante la organización de los productores, estabilizar la producción y los precios. Lejos de lograrlo, sólo se consiguió retardar la liquidación y el reajuste, sacrificando, como de costumbre al consumidor, en un esfuerzo estéril por salvar a las empresas marginales. De modo que, a la destrucción de riquezas causada por la crisis, vino a agregarse la ocasionada por el régimen monopolístico.

Veamos la segunda posibilidad: si las crisis no son propias del capitalismo competitivo, ¿lo serán del capitalismo en general, sea cual fuere el grado de libertad que se deje a la regulación automática del proceso productivo? La economía concreta se manifiesta a través de un sinnúmero de oscilaciones alrededor de un punto de equilibrio que continua-

mente se desplaza. El carácter dinámico de la economía moderna impone ese desplazamiento, al modificarse los datos fundamentales del sistema de ecuaciones que resuelven el equilibrio. Los gustos, la técnica, la cantidad disponible de servicios productores, se hallan en constante transformación. Estos fenómenos trascienden las fronteras del capitalismo. Lo demuestran categóricamente los trabajos más recientes sobre teoría de la economía socialista, como los de Dickinso y Lange. Todo cambio objetivo en las condiciones de la producción puede ocasionar una crisis, si es suficientemente extenso. Pareto lo vió con su habitual sagacidad: "La crisis no es más que un caso particular de la gran ley del ritmo, que domina todos los fenómenos sociales. La organización social da su forma a la crisis, pero no actúa sobre el fondo, que depende de la naturaleza del hombre y de los problemas económicos."

Es forzoso pensar, en consecuencia, que la crisis es de la esencia de la economía de cambio. La economía de cambio se opone a la economía comunista. En aquélla, cada consumidor se halla munido de una cierta cantidad de poder de compra libremente disponible, es decir, de un bono sobre el conjunto de los bienes existentes en el mercado, bono que garantiza su libertad de elección. En ésta, la comunidad disciplina rígidamente todos los consumos. Sólo de una sociedad comunista podrían eliminarse las crisis; pero ¿no resultarían menores los males ocasionados por las crisis que

los que sería necesario soportar para evitarlas?

B) El segundo problema al que todo plan de reconstrucción social pretende encontrar solución es el del reparto. Este problema no constituye, en la moderna economía matemática, sino un capítulo de la teoría general del precio, capítulo dedicado al estudio de los fenómenos particulares del precio de los servicios productores: el alquiler de los diversos capitales (territoriales, personales, mobiliarios). Naturalmente que estos precios, como todos los demás, se hallan determinados por todas las condiciones del equilibrio.

De este camino se apartaron, sin embargo, algunos economistas clásicos y todos los socialistas, quienes, en lugar de estudiar el precio de los coeficientes de producción, buscaron la parte debida a cada uno de ellos.

Este problema no tiene solución. Porque para conocer la parte debida a cada coeficiente, es necesario determinar la fracción de producto que se debe exclusivamente a su intervención. Lo cual es científicamente imposible. ¿Quién podría decir qué parte del grano de trigo se debe al trabajo del labrador y cuál a la acción de las fuerzas naturales?

En el fondo, mientras las unidades económicas se hallen vinculadas por el mercado, es decir, mientras subsista la economía de cambio, sólo un factor podrá asegurar —con independencia de la organización económica— el equilibrio a corto término: el precio. Principio de

selección por antonomasia, en torno de él girará el sistema de distribución.

*El análisis económico nos muestra que todo programa de reconstrucción es, en cuanto pretenda eliminar las crisis, utopía y, en cuanto busque reorganizar el reparto, arbitrariedad.* Queda por examinar el tercer punto.

C) La supresión de la lucha de clases es otro ideal común a todos los planes de reconstrucción social. En el estado actual de la ciencia económica es el único viable. Tal vez sea, al mismo tiempo, el de mayor jerarquía.

La divergencia está en el método. Armonía social por supresión de una de las clases contendientes: socialismo. Armonía social por cooperación entre las clases: corporativismo.

*En este campo debemos ubicar al corporativismo, pues sólo en este campo conserva su valor.* Sea cual fuere su éxito práctico, permanecerá en la historia de las ideas como un hermoso esfuerzo por solucionar los males sociales mediante una profunda renovación moral.

II—Enfoque histórico del problema. La obra del Dr. Bowen.

Una valiosa contribución a la historia del corporativismo significa el libro del Dr. Ralph H. Bowen, profesor de historia en la Universidad de Columbia, obra que lleva por título "Teorías Alemanas del Estado Corporativo"<sup>1</sup>.

El Dr. Bowen divide la evolución del corporativismo alemán en dos grandes períodos: antes de 1870 y después de

<sup>1</sup> RALPH H. BOWEN, *German Theories of the Corporative State*, New York, 1947.

1870. La división es lógica. Antes de 1870 el corporativismo alemán surgió como una reacción contra los principios y los hechos de la revolución francesa. Era, pues, un corporativismo netamente *conservador*, una fortaleza en que se refugiaba el orden tradicional amenazado, "l'ancien régime". Tal el corporativismo de Fichte, de Müller, de Hegel, de Karl Marlo, de Von Gerlach. En 1870 irrumpe en Alemania la revolución industrial. Al conjuro de la "cuestión social", surge un nuevo corporativismo. Es un movimiento *renovador* que se propone reconstruir el orden social sobre un nuevo ethos.

La atención del autor se concentra en las teorías elaboradas en Alemania cuando ésta se hubo convertido en una nación industrial. Tales doctrinas se articulan en tres grandes grupos: el catolicismo social, el socialismo monárquico y la economía colectiva alemana. El obispo Ketteler fundó el primero, Schäffle el segundo, y el tercero fué creación común de W. Rathenau y R. von Moellendorff.

Todas las corrientes indicadas parten de una concepción organicista de la sociedad y del Estado que se remonta a los primeros corporativistas alemanes, a Fichte, a Müller, a Hegel. He aquí una de las más notables uniformidades del corporativismo alemán. La idea se utilizaba como ariete contra la atomización social. Lo expresaba Stoecker, fundador del Partido Social-Cristiano, con admirable elocuencia: "La palabra mágica del día de hoy es ¡organización! Ninguna

idea llegará a nada sobre la tierra si no asume proporción y forma definidas, si todos los que creen en ella no se unen para convertirla en robusta y vivida realidad."

Las tres doctrinas corporativistas coinciden, además, en la necesidad de desarrollar gradualmente una nueva forma de organización social, cuya unidad básica sería el grupo vocacional, solución intermedia entre el individuo y la clase en el sentido marxista.

La divergencia fundamental se advierte en la actitud hacia el Estado. Mas debe tenerse en cuenta que tal disparidad no se funda en consideraciones abstractas sino en razones eminentemente prácticas cuyo alcance se circunscribe a la situación política alemana de la época. Sólo en este sentido se pueden interpretar el antiestatismo del catolicismo social y el estatismo del socialismo monárquico. Las corrientes corporativistas alemanas fueron, pues, en sus diferencias, más que corrientes de ideas, corrientes de acción. En el fondo, latía una gran unidad doctrinaria.

Muchas son las reflexiones que la lectura de este libro puede sugerir a los espíritus sagaces. La característica más notable de la obra se halla en su absoluta objetividad: el autor se abstiene de valorar, expone las doctrinas sin juzgarlas y las ubica con precisión en el momento histórico. "Las ideas —dice en el prólogo— tienen y son causas". En la indagación de estas relaciones causales reside el mérito de la obra y el valor

de su aporte a la historia del pensamiento social contemporáneo.

JULIO H. G. OLIVERA.

SALVADOR M. DANA MONTAÑO, *Justicia social y reforma constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídico Políticas, Santa Fe, 1948.

EL TEMA de la justicia social es de innegable actualidad. Casi podríamos decir que siempre fué de actualidad. Pero desde que el liberalismo económico se constituyó en la doctrina rectora de los problemas sociales, el estudio y la práctica de la justicia social ha adquirido las características de una necesidad urgente.

Los principios basados en el libre juego de la ley de la oferta y la demanda, en la consideración del trabajo como simple mercancía, en el predominio del capitalismo, en la supresión de sindicatos y corporaciones, en la abstención de todo intervencionismo del Estado, no podían ofrecer otro resultado que la máxima desigualdad económica de las clases sociales, con sus corolarios lógicos.

Por eso pudo afirmar León XIII en la Encíclica *Rerum Novarum*, que la situación de los obreros, en su época, difería poco de la esclavitud.

Mucho camino se ha recorrido en nuestros días, y el problema no se plantea ya en los términos de otros tiempos. Sin embargo, ello no significa que la cuestión social haya sido definitivamente solucionada, sino que los problemas son distintos. De ahí que una de las

mayores preocupaciones del momento, sea para estudiosos y gobernantes, ofrecer nuevas luces en esta compleja cuestión.

Tal es el propósito que ha inspirado al Dr. Salvador M. Dana Montaña, profesor de la Universidad del Litoral, en la publicación de su obra: *Justicia social y Reforma Constitucional*, que subtítulo "Contribución al estudio de la doctrina de la justicia social y del problema de la revisión constitucional en la República Argentina".

La primera parte del volumen está dedicada a la justicia social en general, sus orígenes y su vinculación con la legal. Examina también los conceptos socialista, fascista y católico del tema y concluye con dos capítulos sobre la justicia social como principio constitucional y como principio del derecho de gentes. La segunda parte estudia las relaciones de la justicia social con el régimen de la propiedad privada. Es particularmente interesante el capítulo consagrado a la función social de la propiedad, pues subraya un concepto que, olvidado durante mucho tiempo, adquiere hoy enérgica significación.

El problema del trabajo es brevemente considerado en la tercera parte, mientras que en la cuarta se analizan "otros bienes y entidades beneficiados por la justicia social": el capital, la educación, la salud, la cooperación, la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia, la vejez. En la última parte, como conclusión, vincula el autor "la justicia social y la revisión constitucional".

En conjunto, la obra del Profesor Dana

Montaña nos parece útil, porque ofrece a quienes se interesan por los estudios sociales una clara visión de problemas sociológicos de innegable trascendencia. Los conceptos, inspirados en general en las Encíclicas de León XIII y Pío XI, reflejan una posición que el mismo autor denomina ecléctica, es decir, alejada por igual de todos los extremismos. Esos principios coinciden con las modernas orientaciones jurídico-sociales, y chocan a veces con los preceptos de nuestra legislación, por lo que más claramente se advierte la necesidad de su reforma. En tal sentido se inició ya el trabajo con la revisión constitucional. Y la obra que comentamos tiene el mérito de haber contribuido a su realización.

Aun cuando advierte el autor las profundas divergencias de clases en nuestros días, no cree que sea imposible armonizarlas en la unión. Y en un párrafo en que sintetiza sus ideas afirma la posibilidad de esa unión con el imperio de la justicia social. Sin embargo —expresa— "ella no puede ser una justicia unilateral, parcial, o de clase..., o que sólo contemple los derechos de una categoría de hombres, sea éste el productor, el trabajador, u otro cualquiera. Para que sea justicia social debe ser justicia para todos..." (pág. 220). Pero, en realidad, ese cumplimiento integral de la justicia sólo podrá lograrse con la práctica de otra virtud social: la caridad, que constituye la auténtica plenitud de la justicia.

Lamentamos que esta obra, a pesar de su excelente orientación general, deje en

el lector impresión de premura en su desarrollo. Es posible que el autor no haya tenido el tiempo indispensable para meditar un poco más algunos aspectos, o para completar su bibliografía. Esto se advierte, por ejemplo, en los dos primeros capítulos de la primera parte, en los cuales se abusa de las citas de Ferri y Ciampi, y en el capítulo primero de la segunda, excesivamente sintético, sin material casi del autor y que bien pudo haberse refundido con el tercero de la misma parte.

Desde el punto de vista formal, y con excepción del empleo incorrecto de algunas preposiciones, la obra ofrece lenguaje castizo y estilo sobrio y claro.

J. D. A.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS, *El Derecho Constitucional en Inglaterra, Estados Unidos, Francia, U.R.S.S. y Portugal*, Granada, 1948.

CON AUTORIDAD intelectual que va incrementando en sucesivas publicaciones de temas concernientes al pensamiento jurídico-político, el catedrático de la Universidad de Granada, Don Luis Sánchez Agesta, ofrece en este volumen de 276 páginas una clara visión del desarrollo histórico y de la realidad presente del régimen constitucional en los cinco países que señala el título. Trátase no tanto de un análisis de lo que se ofrece en un claro primer término —nos advierte— cuanto de sugerir el esquema de la evo-

lución del derecho constitucional contemporáneo.

Comienza en la introducción por declararse contrario al mero formalismo que desde hace medio siglo preconiza Orlando, secuaz de la corriente que en Alemania promovió Gerber, decidido a eliminar del derecho público las especulaciones filosóficas, sociológicas e históricas.

Atento Sánchez Agesta a los complejos coeficientes de las instituciones políticas constitucionales, confiesa su predilección por los puntos de vista de Hauriou, para quien jamás se presentaron escindidos el fondo y la forma de lo jurídico, y se atuvo al *espíritu* de la ley, en el cual buscan reflejarse el orden y la justicia, como lo demuestra el trasfondo moral-material que en la vida jurídica integra las reglas formales.

De ahí que, en busca del sentido *institucional* de las formulaciones que aparecen en los textos de las constituciones, se oriente Sánchez Agesta hacia los datos extraídos del desarrollo histórico, señalando en él los actos, desazones y esperanzas de los pueblos. "La ciencia del derecho constitucional —observa— no debe convertirse en filosofía política, ni en pura historia..."; pero, sin duda, la historia y la filosofía son indispensables para construirla cabalmente y, además, para captar la íntegra realidad de las instituciones.

Subsiste la convicción de una substancial homogeneidad de lo constitucional, si se funda en la identidad de la naturaleza humana y se refuerza con la

expansión de las maneras que adquieren prestigio desde la cumbre rectora de ciertos países, sobre todo cuando un clima espiritual homogéneo hace los contactos e imitaciones más espontáneos.

Es oportuno el distingo que hace el autor, de dos partes en todo orden constitucional: una que contiene las instituciones de gobierno en sentido estricto o la distribución de las competencias del poder; otra, que atañe a lo que puede llamarse constitución *social*, referente a las instituciones en que se basa el orden mismo de la comunidad: familia, propiedad, economía, grupos profesionales, económicos o políticos, derechos individuales y sociales, etc. Aun cuando la voluntad de poder, transparentada en la primera parte, aparezca como el elemento activo y externamente relevante, las que dan cuerpo, forma, vida al orden social y lo sostienen son las realidades incluidas en la segunda parte: aquello es móvil y sujeto a los raptos voluntaristas, esto tiene la persistencia consiguiente a la naturaleza humana, a la índole de un pueblo, al conjunto de sus creencias. Ambos aspectos, con todo, no deben suponerse disociados sino conexos: "un poder radicalmente incompatible con la sociedad que rige será frágil e inoperante; una sociedad que se sienta mandada por un poder ajeno a ella será indócil y rebelde".

Sostiene el autor que el fenómeno característico del panorama constitucional desde la revolución francesa hasta nuestros días, es una tensión e inadecuación entre el medio social y poderes relativa-

mente artificiosos, y que ello dificulta la tipificación; pero que, además, conduce a resultados de graves consecuencias: los ímpetus racionalistas revolucionarios hacen que el poder, no sólo pueda no presentarse como una consecuente emanación de la comunidad que rige, sino que se incline a conformarla de acuerdo con sus principios, y, así, la primacía de la voluntad de poder quiebra el hilo de la tradición forjadora de instituciones. En cierta manera, agrega Sánchez Agesta, todo orden constitucional contemporáneo se manifiesta como un proyecto racional de constitución, no sólo de la voluntad política, sino de la entraña misma del orden social: nunca el pensamiento ha sido tan activo políticamente como en nuestros días.

La línea de un progresivo avance de ese intento hasta la actualidad del panorama constitucional, dedúcela el autor de países escogidos por sus características. Toma, primero, el derecho político inglés, casi elemento de contraste, por el prevailecimiento de lo consuetudinario y la fuerza persistente de su estilo, a pesar de las violentas crisis de los últimos tiempos. La constitución norteamericana representa el primer paso positivo en el proceso del plan racional. La revolución francesa acentuó ese carácter. Y ya en el siglo xx se hipertrofió la planificación constitucional, en direcciones dispares, aunque coincidentes en la absorción de la vida social y económica. Estudia como sus dos extremas y más importantes manifestaciones, el totalitarismo so-

viético y el corporativismo autoritario portugués.

Sobre esas pautas se ofrece el análisis, a ratos minucioso, pero predominantemente panorámico, de los cinco tipos

de constitución (inglesa, norteamericana, francesa, soviética y portuguesa) en bien estructurados capítulos, cada cual clausurado con su propia bibliografía.

F. J. L.

## REVISTA DE REVISTAS

FOREIGN AFFAIRS, "*Stalin on Revolution*", por "Historicus", Enero de 1949.

LA OPINIÓN norteamericana está muy lejos de estimar debidamente el importante y principal papel reservado por Stalin, en su concepción política, a la teoría de la naturaleza de la Revolución. Sin embargo, la realización de esa política es, en buena parte, tan asombrosamente eficaz, debido a aquella importancia de la teoría revolucionaria en el pensamiento staliniano.

En las obras de Stalin se descubre su cuidadosa dedicación a lo doctrinario: así, en el prefacio al primer volumen de sus obras completas señala errores o deficiencias en sus trabajos de juventud; y en otra ocasión, se opuso a la republicación de cierto artículo de Engels, no muy claro, porque dicha publicación significaría tomar como doctrinariamente correctas algunas afirmaciones erróneas en su concepción del imperialismo.

Signe esta idea de Lenin, tantas veces repetida: "Sin teoría revolucionaria no puede haber movimiento revolucionario"

y niega terminantemente que el leninismo signifique la primacía de lo práctico sobre la teoría.

Las fuentes para conocer la teoría staliniana —y sólo se tienen en cuenta fuentes rusas, salvo dos reportajes de entrevistas—, son principalmente sus propios escritos, entre los cuales son fundamentales dos libros: *Voprozy leninisma* (Problemas del leninismo, la colección básica de los escritos de Stalin), e *Istoriia Usesoiuznoi Kommunisticheskoi Partii* (Historia del Partido Comunista Unido). La ortodoxia de ambas obras está altamente garantizada por el papel que desempeñan en la formación y adoctrinamiento de los partidos obreros comunistas.

En algunas ocasiones surgen aparentes contradicciones; ésto sucede muy pocas veces y en cada caso serán anotadas, tratando de establecer si se trata de un cambio doctrinario permanente, o sólo de una fluctuación táctica, meramente temporaria.

"*Ob Osnovakh Leninisma*" y "*Oktiabr'skaia Revoliutsiia I Taktika Russ-*

*kiku Koministov*" son la piedra angular de los "Voprozy" y contienen toda la esencia de la teoría revolucionaria del leninismo, aclarada posteriormente con respecto a ciertos puntos particulares, pero nunca alterada en su fundamental integridad.

La importancia concedida por Stalin a la teoría se basa en su convicción de que el marxismo-leninismo posee una verdadera ciencia de la evolución de la sociedad en la historia, que posibilita aún la predicción de los futuros pasos de esa evolución, y que, gracias a ello, capacita al Partido Comunista para caminar y obrar acertadamente por entre el curso de los acontecimientos, orientándose a sí mismo en cada nueva situación.

Esta convicción lo lleva a afirmar que para el Partido Comunista y la formación de sus cuadros es perfectamente posible el considerar realmente solucionados nueve décimos de todos los problemas que se puedan presentar.

## II. — LA CIENCIA DE LA REVOLUCIÓN

La teoría revolucionaria de Stalin, su "materialismo histórico y dialéctico", considera primeramente los determinantes "objetivos" de la revolución: las fuerzas históricas determinadoras del curso de la historia, las cuales, actualmente, derriban a la burguesía y elevan al proletariado, provocando la revolución.

Esta conclusión se basa en los siguientes postulados:

*Relatividad.* La naturaleza es una unidad, en la cual todos los fenómenos están orgánicamente relacionados. Sociológicamente, ésto significa que todo sistema y todo movimiento sociales no deben ser considerados con respecto a la justicia eterna, sino con respecto a las circunstancias y condiciones que lo rodean, lo han provocado y están con ellos relacionadas.

*Cambio.* La naturaleza cambia constantemente; las cosas evolucionan, surgen y decaen; algunas viven fuera de su tiempo. Esto significa que no hay ordenamientos sociales permanentes, ni principios inmutables, y que aquello que se está desarrollando y progresando es invencible.

*Brusquedad del cambio cualitativo.* Ese proceso evolutivo no se realiza por el simple crecimiento cuantitativo; llegan momentos en los cuales se producen cambios radicales o cualitativos que ocurren bruscamente. Sociológicamente: las revueltas de las masas oprimidas, que producen las revoluciones, son fenómenos naturales e inevitables. Actualmente el paso del capitalismo al socialismo se efectuará por medio de la revolución y no por el de la reforma social.

*Progreso.* La naturaleza, gracias a esos cambios cualitativos, no se desarrolla circularmente, sino en una progresiva dirección hacia arriba. De aquí resulta que la revolución, no sólo es inevitable; es aún recta, pues lleva a la sociedad, me-

dante un cambio cualitativo, hacia lo mejor. El fin del comunismo es elevar a la clase trabajadora.

*Contradicción y lucha.* El proceso evolutivo no se realiza armónicamente. Son necesarias luchas entre las tendencias opuestas, a medida que quedan descubiertas las contradicciones existentes en las cosas y los fenómenos. La lucha de clases no deberá, por tanto, ser evitada, sino llevada hasta su conclusión, y la política de compromiso y reformas del capitalismo es un error.

*Materialismo.* La vida de la sociedad es primariamente material; la conciencia es sólo una reflexión y un producto de la materia.

*Los medios de producción.* Uno de los factores materiales de la vida de la sociedad: los medios de producción de los bienes materiales, son el determinante del carácter y la evolución de los sistemas sociales. Cuando aquéllos cambian, cambia todo el sistema social.

*La primera contradicción del capitalismo.* El capitalismo, al desenvolver plantas industriales en gran escala, reuniendo millones de obreros, da un carácter social a la producción. La economía requiere, entonces, una propiedad social de las fuerzas productivas. Esta contradicción se expresa, a sí misma, en las épocas de crisis y de revolución.

*La lucha de clases.* La lucha de clases no es un fenómeno peculiar del capitalismo. Ella es inherente asimismo a la esclavitud y al sistema feudal.

En el capitalismo, la lucha se estable-

ce entre los "capitalistas" y el "proletariado"; los pequeños burgueses, el campesinado y los intelectuales son una masa amorfa, fluctuante entre uno y otro lado. El proletariado es el vehículo de la revolución por estar conectado con la forma más avanzada de la economía.

En la "Istoriia" dice Stalin: "El proletariado como clase está creciendo año por año, se está desarrollando políticamente, es fácilmente accesible a la organización, y es más revolucionario porque en su posición proletaria no tiene nada que perder con la revolución, excepto sus cadenas".

Como será expuesto más adelante, la tensión entre la burguesía y el proletariado no se incrementa uniformemente, sino como una ola de marea, fluyente y refluyente. A medida que la tensión aumenta, el sistema social se acerca al punto de ebullición de la revolución, hay "agravación de la crisis revolucionaria dentro de los países capitalistas, y acumulación de elementos explosivos en el frente proletario interno".

*La etapa imperialista del capitalismo.* Stalin, siguiendo a Lenin, sostiene que el capitalismo, en su última época, cuando sazona para la revolución, se hace monopolista e imperialista. La escena es dominada por gigantescos trusts; ya no hay muchos sistemas capitalistas sino uno solo mundial. "Antiguamente era usual hablar de la presencia o ausencia de condiciones objetivas de revolución proletaria... en uno u otro país bien desarrollado... Ahora debemos hablar

de la presencia de condiciones objetivas de revolución en el sistema entero de la economía mundial imperialista como en un todo integral; la existencia, dentro de ese sistema, de algunos países que no están suficientemente desarrollados industrialmente no puede tomarse como un obstáculo insuperable para la revolución... porque el sistema, como un todo, está ya maduro para la revolución".

La revolución se produce como una grieta en el frente mundial del sistema capitalista y en el punto donde la cadena tiene su eslabón más débil. Así, en 1917, ocurrió inicialmente en Rusia, un país reconocidamente atrasado, y en 1924 Stalin dijo que podía ocurrir próximamente en Alemania o en la India, en cualquier caso, nuevamente, el más débil punto del sistema mundial.

Por otra parte, el mismo Stalin, en un comentario posterior, señaló que un mínimo de desarrollo industrial y cultural era condición previa indispensable para la revolución.

Expuesta la contradicción provocada por el crecimiento del capitalismo entre la burguesía y el proletariado, surgen dos nuevas contradicciones dentro del sistema capitalista: la lucha de los monopolios entre sí, por el dominio del mundo, y la lucha entre los distintos países capitalistas rivales, por las colonias y esferas de influencia que se disputan. Estas dos contradicciones provocan o causan respectivamente: 1º una tensión entre los imperialismos explotadores y las colonias explotadas, cuyo cre-

cimiento desarrolla una crisis revolucionaria bajo la forma primaria de movimientos para la liberación nacional contra el imperialismo, y 2º la guerra imperialista, considerada por Stalin como causa incidental de la revolución.

Estas contradicciones habrían creado, según Stalin, las bases objetivas para la revolución de octubre de 1917. De allí en adelante aparece una nueva contradicción: la surgida entre los sistemas capitalista y socialista, debida al nacimiento de un Estado socialista, que "por el mero hecho de su existencia demostró la podredumbre del capitalismo e hizo temblar sus flojos fundamentos". El capitalismo perdió su monopolio del mundo y entró en un estado de "permanente empeoramiento de la salud". Pero continuará significando un peligro mientras, henchido de envidia y de odio, busque intervenir en el país socialista. Por eso, cada triunfo del sistema soviético significa a su vez un triunfo revolucionario en los países capitalistas.

*Las crisis económicas.* Stalin parece tener poco que decir sobre este tema; es que, según la pétrea certeza marxista sobre el curso de la historia, cree que, suceda lo que suceda, en la larga carrera aumentarán las contradicciones hasta que la revolución sustituya al capitalismo por el socialismo.

El papel de las crisis económicas en sus escritos debe ser examinado cuidadosamente. No les presta mayor atención hasta después de 1929; la crisis de ese año produjo un importante cambio en

el pensamiento de Stalin acerca del mundo capitalista. Dentro de su básica doctrina sobre las contradicciones del capitalismo, las crisis ocuparon el lugar de causas adicionales de la gran tensión. En 1930 dijo: "El resultado más importante de la crisis económica mundial es descubrir y agravar las contradicciones inherentes al capitalismo mundial."

*Las condiciones objetivas para la revolución: la guerra.* Para Stalin, el capitalismo, en su etapa imperialista, es un solo sistema mundial, en el cual el juego de las diversas fuerzas determina la madurez de las condiciones para la revolución en países particulares, donde el frente capitalista esté más débil. El precedente examen de las contradicciones del capitalismo muestra las grandes líneas a lo largo de las cuales se organizan las fuerzas revolucionarias; el paso siguiente consiste en considerar con cuál criterio se ha de juzgar la madurez de la situación revolucionaria.

¿Cómo definir el momento para la revolución?, pregunta Stalin en un escrito de 1921, recién publicado en 1947: "Cuando el humor revolucionario de las masas... llega hasta el borde y nuestros *slogans* para la acción y directivas arrastran tras sí el movimiento de las masas... cuando la incertidumbre y la confusión, la desintegración y disolución en el campo adversario han alcanzado el punto más alto... cuando los así llamados elementos neutrales, toda esta masa de pequeños burgueses de ciudades y villas, llegan definitivamente a apartarse del

adversario... y buscan alianza con el proletariado."

Existen, por consiguiente, tres aspectos de las condiciones objetivas para la revolución: el poder de la burguesía está agrietado; el proletariado está sublevado; y las masas no proletarias abandonan a la burguesía convirtiéndose en aliados y reservas del proletariado. Finalmente es preciso un balance favorable de la ayuda exterior al proletariado.

Las contradicciones impelen a la burguesía a aumentar su presión contra el proletariado, contra los pueblos coloniales, contra los otros países capitalistas y contra la Unión Soviética, culminando esa presión en la guerra, de una u otra manera.

Stalin refiere cómo, en octubre de 1917, ocupados los imperialistas en luchar consigo mismos, carecieron de habilidad para concentrar sus fuerzas contra el naciente poder soviético. En su historia del Partido expone la relación entre la guerra y el desarrollo de un eslabón débil de la cadena imperialista. Y, en un discurso elector de 1946, dijo que "la segunda guerra mundial no tuvo causas accidentales; fué el resultado inevitable del desarrollo de las fuerzas políticas y económicas mundiales...".

El caso de la guerra contra la Unión Soviética sería extraordinariamente peligroso para la burguesía, pues provocaría la sublevación de todos los amigos de la U.R.S.S.; y Stalin no sólo espera la revolución proletaria en las áreas coloniales; valora también los movimientos lo-

cales de liberación, sean proletarios o no. En cualquier caso, estos movimientos debilitarán a los países imperialistas.

*La ley del flujo y reflujo.* Con la revolución de 1917 entró el mundo en la época de las revoluciones proletarias, pero el movimiento de las mismas no progresa uniformemente, Stalin nota que se produce en forma ondulante, como el flujo y reflujo de la marea. Hubo una ola creciente en 1905, otra entre 1912 y 1914, la tercera en 1917. En 1925 se produjo una "estabilización parcial y temporaria del capitalismo" y resumió esta ley en la siguiente frase: "la época de la revolución mundial... es un período estratégico completo, abrazando series completas de años y, me atrevo a decir, de décadas aún. En el curso de este período pueden y deben haber flujos y reflujos."

Stalin no ha publicado nada indicando que la onda revolucionaria dependiente de la 2ª guerra mundial haya pasado su cresta; por consiguiente, debe entender que todo el período desde 1929 hasta ahora (marzo de 1948), mantiene una marea creciente de las oportunidades revolucionarias.

### III. — EL ARTE DE LA REVOLUCIÓN

Junto a las condiciones "objetivas" de la revolución están las condiciones "subjetivas": el papel de la organización consciente de su finalidad de hacer la revolución.

*Jefatura comunista.* Las contradicciones del capitalismo no producirán automáticamente la revolución; ésta sólo podrá ocurrir mediante esfuerzos humanos conscientes. Siendo la conciencia, para el materialismo de Stalin, sólo una reflexión de la materia, el papel de aquélla es secundario, aunque importante; no afecta al patrón de la historia, pero sí su modo de andar.

El partido Comunista es el destacamento consciente de la clase trabajadora, cuya ideología socialista no ha surgido del espontáneo movimiento de la clase trabajadora, sino de la ciencia; que posee un profundo conocimiento de los males del capitalismo, de la sociedad, de las leyes, de la lucha de clases, y cuyas teorías sociales aceleran la evolución histórica porque "reflejan las necesidades del desenvolvimiento de la vida material de la sociedad".

De esta concepción deriva el carácter que Stalin da al Partido Bolchevique, cuya fuerza no provendrá del número de sus miembros, sino de la inteligencia de las leyes de la historia, garantía de la cual es la purga, mediante cuyo expediente "el partido se fortalece a sí mismo purgando sus propios elementos oportunistas". Porque la adhesión de estos elementos a aquella inteligencia y al programa basado en ella es siempre dudosa.

Esta apelación a la violencia, contenida en el principio de la necesidad de las purgas internas, separa al partido Bolchevique de los partidos marxistas occi-

dentales, separación también manifestada en cuanto a la necesidad de la violencia para provocar la revolución. Frente a las ideas de H. G. Wells sobre la gradual extensión del contralor por el socialismo occidental de los gobiernos, Stalin expresa su convicción de que sólo una lucha de vida o muerte puede reemplazar a un estado social por otro. No se trata de una idealización de la violencia; lo real es que la burguesía no se avendrá nunca a abandonar su puesto de dirección pacíficamente.

El Partido Comunista será en esta lucha la plana mayor del ejército político de las masas, y su acción la condición "subjetiva" para la revolución. La revolución no llegará por sí sola, aunque las condiciones "objetivas" estén presentes, si no existe un partido revolucionario del proletariado, suficientemente fuerte y dueño de los movimientos de la clase trabajadora, para tomar el poder.

*Estrategia mundial: la Unión Soviética como base.* El pensamiento de Stalin en este tema es, dada su propia índole, mucho menos explícito. En este caso, además, hay que considerar la importancia respectiva de los puntos de vista tácticos y estratégicos del Alto Mando Comunista, en cuanto suplemento y rectificación de las publicaciones de Stalin.

Ante todo, sobre el papel de las actividades clandestinas e ilegales y de las reformas sociales, expresa que, bajo un régimen burgués, las reformas sociales naturalmente son un instrumento de des-

integración de ese régimen y de fortalecimiento de la revolución.

La estrategia está también absolutamente subordinada a la teoría. Esta última estudia el proceso objetivo, determinando cuál clase está decayendo y cuál ascendiendo. Las metas de esta ascensión del proletariado forman el programa marxista y la estrategia determina las direcciones y otras circunstancias de ese movimiento.

Esta estrategia, luego de las épocas 1903-febrero de 1917, y febrero-octubre de 1917, entró en una tercera etapa, durante la cual la dictadura del proletariado se habría de consolidar en un país socialista; desde entonces, Rusia habría de ser la base para la revolución mundial, cuya hora llegaba. Esta tesis no es en absoluto incidental sino que está expuesta en su más importante trabajo doctrinario: *Voprozy*, y es naturalísima deducción de la teoría sobre la unidad del mundo capitalista, que caerá, por el efecto de sus contradicciones internas, en lucha contra la Unión Soviética.

Aparentemente contradictorias con ella son unas declaraciones del mismo a dos extranjeros: Roy Howard y el corresponsal de Reuter, Mr. King, pero que, en realidad, deben considerarse meras obras de propaganda motivadas por una pasajera táctica de cooperación con el mundo capitalista. En una carta a Mr. King, Stalin, refiriéndose a la disolución del *Comintern*, en 1943, la justificó porque era, decía, un mentís a la propaganda hitlerista sobre los intentos moscovitas

de intervención en la vida de otros Estados para bolchevizarlos.

El carácter puramente táctico de estas declaraciones quedó demostrado por la republicación posterior de los votos de Stalin de fidelidad a Lenin como "leader" de toda la clase trabajadora mundial, y en Pravda, el 29 de octubre de 1948, se puede leer su último voto: "Yéndose de nosotros, el camarada Lenin nos legó la fidelidad a los principios del Comunismo internacional". El Comintern había sido, pues, disuelto sólo en forma, no en espíritu.

En un importante párrafo de Voprozy, queda indicado que la U.R.S.S. deberá prepararse y consolidarse como base, organizando su propia producción socialista, antes de ayudar agresivamente a la revolución en el exterior.

Resultado de toda esta estrategia, basada en la Unión Soviética como eje de la revolución proletaria, es la conclusión de que, a partir de la revolución de octubre, el mundo está dividido en dos campos: el socialista y el capitalista, los cuales paulatinamente se van aglutinando alrededor de sus respectivos centros. Y esa estrategia se fundamenta en el hecho de que la Unión Soviética sea uno de esos centros; más adelante se hará evidente que los Estados Unidos serán el otro centro. El fin de este proceso está bien claramente precisado por Stalin, en Voprozy: "Nosotros vivimos... en un solo estado, sino en un sistema de estados, y la existencia de la Unión Soviética, al lado de los estados

imperialistas, por largo tiempo es impensable. Al final, uno u otro vencerá. Y, hasta que el final llegue, una serie de las más terribles colisiones entre la Unión Soviética y los estados burgueses es inevitable".

*Flexibilidad de la estrategia y de las tácticas.* La concepción staliniana de la estrategia comunista es extraordinariamente flexible, frente a su rígida armazón doctrinaria. Las tácticas deben actuar en cada momento dado, guiadas por la estrategia y la experiencia revolucionaria, calculando el estado de las fuerzas del proletariado y sus aliados tanto como las del campo adversario.

En octubre de 1917, el Partido Comunista triunfó uniendo en una sola corriente revolucionaria, muchos diferentes movimientos revolucionarios. El objeto pues de esta flexibilidad estratégica consiste en poder concentrar fuerzas superiores en un punto débil del frente capitalista mundial.

En el período de la revolución mundial, la estrategia explotará las ventajas que le son brindadas por las contradicciones inherentes al sistema capitalista, ya enunciadas, y seguirá el flujo y reflujo de la marea de fuerzas que favorecen a la revolución.

En 1929, Stalin remarcó, refiriéndose a la controversia con Bukharin, la decisiva importancia que tenía el conocer claramente si la estabilización del capitalismo era una cosa persistente, encontrándose, por ello, en declinación el movimiento revolucionario; o, si se estaba en

un período ascendente francamente revolucionario, como él sostenía.

Paralelamente a estos movimientos de ascenso y descenso de la marea revolucionaria, la estrategia mandaba mantener una pacífica convivencia con el mundo capitalista, pues la inevitable guerra con él podía ser retardada hasta que se produjese la rebelión colonial, o la guerra imperialista, o la revolución proletaria en Europa; mientras tanto se construía la economía socialista, ayudada por la técnica capitalista, y se acercaba un momento difícil para la burguesía.

Además la política soviética de paz durante ese tiempo, atraería la simpatía de las masas y capitalizaría exitosamente para el comunismo el sentimiento popular antibelicista.

#### IV. — LA REVOLUCIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS

En el Comintern, en 1929, Stalin, basándose en el principio de que el capitalismo es el mismo para todos los países, censuró a los comunistas norteamericanos por exagerar los rasgos específicos del capitalismo de su país. Asimismo, en abril de 1947, la opinión de Stassen sobre la diferenciación de los sistemas económicos de Estados Unidos y la Alemania nacional socialista, fué cortés pero firmemente rechazada. Stalin siempre ha dicho que los sistemas de la Alemania nacional socialista y de los Estados Unidos son idénticos: monopolio capitalista.

Para él, este sistema económico está formado por hombres enteramente faltos de principios e insensibles; los gobiernos son meros instrumentos de su codicia de ganancias. Si Roosevelt hubiera amenazado de veras a la propiedad privada y al sistema de ganancias, aquellos habrían puesto otro presidente.

Por otra parte, Stalin admira el progreso técnico norteamericano, y ha evidenciado su creencia de que las fuerzas proletarias están extraordinariamente atrasadas en los Estados Unidos. En 1927 comentó que los "leaders" obreros norteamericanos eran reaccionarios y reformistas. Los dos grandes partidos políticos son enteramente burgueses, con muy pequeñas diferencias entre republicanos y demócratas, y las fuerzas obreras no cuentan con su propia organización de masas.

Esta debilidad del proletariado, unida al hecho de ser los Estados Unidos el centro del sistema capitalista mundial, lo muestran como uno de los países que más tardará en ir al comunismo. Aunque sufra las grandes crisis, posee un inmenso poder de recuperación y, en cuanto centro del sistema capitalista, tiene una oportunidad para nuevo desarrollo luego de la eliminación de Alemania y Japón en la competencia por los mercados.

Sólo al final de esta época de la revolución mundial y llegará la revolución a los Estados Unidos: "cuando se haya desarrollado una crisis revolucionaria en América, habrá llegado el fin del capi-

talismo mundial", declaró Stalin a la comisión norteamericana del Cominform en 1929.

En consecuencia, no es nada probable que Stalin haya esperado la revolución en Estados Unidos durante la Segunda guerra mundial, o la subsiguiente post-guerra. Su pensamiento sobre este período, según surge del presente artículo, comprende estas perspectivas:

1) La próxima siega de la revolución está a la mano.

2) La actual marca creciente de la revolución, comenzará su descenso pocos años después del fin de la guerra. Si el sistema capitalista resiste esta ola, podrá entrar en un nuevo período de temporaria estabilidad. Esto da cierto carácter de urgencia a las tácticas revolucionarias de postguerra.

3) La derrota de Alemania y Japón ha dado un poderío enorme a la Unión Soviética en Europa y Asia. Por eso la agresividad de la ayuda a las revoluciones en esos continentes es mucho mayor, aunque no tanto como para permitirse un desafío deliberado de guerra mundial al sistema capitalista en un futuro inmediato.

E. M. P.

*Un vrai Rassemblement francais est-il possible*, por FRANÇOIS LE GRIX, (en *Revue des Questions Actuelles*, París, enero de 1949).

NADIE negará, dice el comentarista, que en Francia es necesario un cambio en

la forma política, pero ¿debe de ello concluirse que tendrá lugar? Después de derribar las instituciones que la hicieron, no ha vuelto Francia a encontrar su equilibrio, es decir un régimen al cual todos los franceses pudieran adherir de corazón, cualesquiera fueran sus divergencias ideológicas, como si el lazo familiar nunca se hubiera roto. En estos momentos de crisis, un espíritu enamorado de lo real descubrirá ante todo que lo que atrae al poder a los que se pretenden los hombres de mañana, es menos una ola de entusiasmo que una especie de resignación melancólica al menor mal, que por otra parte no debe evitarnos el peor, más que por un tiempo breve.

La campaña degaullista del "timbre" de adhesión concluye y sus primeros resultados se presentan como muy importantes. Pero hay que comprender de qué reservas están compuestas la mayor parte de las adhesiones y pensar que es lo que puede esperarse de decisivo de tal reunión si logra pasar la difícil frontera que separa la oposición del poder.

Muchos movimientos, muchas "Reuniones" han visto nacer y morir franceses que no son aun viejos: algunas, como el boulangismo, relegadas ya en la anécdota; otras, como la *Action Française*, que en su momento tuvieron resonancias verdaderamente inquietantes para el régimen. Los nombres de Mau-

rras, Deroulede, Barrès, Lemaître, de la Rocque, Doriot y muchos otros, son jalones de una larga campaña, que sin suponer, desde luego, comunes ideales, implicaba en cambio la conciencia casi unánime de la necesidad de reformas fundamentales. Pero este pasado ha muerto. Una sola cuestión debe en adelante plantearse a quienes preocupa el porvenir francés y es justamente ésta: ¿Qué es lo que nos propone esta Reunión que no nos hayan propuesto ya las otras reuniones abortadas? Porque si reunir es yuxtaponer contingentes abigarrados, convencerlos de una disciplina provisoria a fin de lograr el máximo de votos contra el enemigo que se teme, esto sí es una Reunión. Si es, en cambio, fundir un conjunto de pensamientos aun indecisos, de voluntades vacilantes para un esfuerzo común, para la edificación de una casa nueva, de un régimen nuevo, lo que vemos hoy no parece corresponder a una tal alta y legítima ambición.

Pero la cuestión candente es determinar qué es en verdad y qué pretende esta R. P. F. ¿Se presenta, sí o no, como el único guardalocos que pueda salvar a Francia del abismo en que amenaza precipitarse? Porque no basta afirmarlo; es necesario decir el por qué y justificarse más claramente que hasta ahora.

Francia es lo más inmediatamente amenazado de lo que resta de la civilización occidental. ¿Continuará durante

mucho tiempo este debilitamiento continuo de sus tradiciones, de sus costumbres, de su carácter, de su alma? Esto es tan grave como perder su independencia o su imperio colonial. No solamente nos coloniza la Finanza americana, sino también el jazz americano y todo lo que él significa sobre el plano mental. Hay una complicidad de todos, para reducir a Francia al papel de suministradora de las modas y los placeres del mundo entero, de transformarla en una especie de inmenso casino, mientras los grandes negocios se resuelven lejos y su decadencia se consume. Entre tanto, si se hacen aun hermosos vestidos en Francia, no se construyen casas; el ahorro acumulado se volatiliza y esta Nación, hasta hace poco tan opulenta y que ya nada capitaliza, está en trance de disipar por la dramática imprevisión de sus jefes, sus fondos y sus últimos recursos. ¿Sabrá la R. P. F. detener esa decadencia, restablecer el trabajo y devolver al país la estima de sí mismo?

"La R. P. F., dice uno de sus comentaristas más autorizados, no es una doctrina, sino un movimiento y un pluralismo, y, siendo el pluralismo en la Francia de hoy la condición primera de la libertad, se acompaña de una disciplina. El liberalismo intelectual no puede ya más en las sociedades modernas ser garantido por el liberalismo político, sino por un estado fuerte, orga-

nizador de la colectividad". Todo esto está muy bien, pero no parece encubrir más que frágiles realidades, y sólo para el tiempo en que se está en la oposición. Una tal Reunión, no reúne, yuxtapone y el desorden acecha de nuevo en la primera encrucijada.

¿Qué es lo que necesita Francia en esta dramática coyuntura? Ante todo, sacrificios en el plano de la ideología. El ideal republicano se extingue en Francia después de largo tiempo. ¿Cuántos franceses desearían volver hoy a la Tercera República o depositar su confianza en la Cuarta? ¿Si se obstinan en el vocabulario, el decoro y desgraciadamente los abusos de la República, no será sobre todo porque su viejo cerrazón de espíritu les hace suponer que "la República" es lo que les asegura en abstracto, el máximo de (pues hablar de nuestra libertad sería ridículo) igualdad y nivelación?

Pero puesto que obstinarse es aquí suicidarse, hay que pensar cómo salir de la situación. ¿Quizá por una dictadura vergonzante que nos asegure un poco de orden y un comunismo reducido a la defensiva? ¿Mas por cuánto tiempo? ¿Y qué nos proporcionará el gaullismo para suceder a de Gaulle y fundar el orden verdaderamente nuevo que se impone? Nuevo... pero no improvisado, sino enraizado, al contrario, en nuestras más profundas tradiciones. Pues es necesario que así sea. Un país como Francia es una realización demasiado milagrosa que no puede comen-

zarse dos veces. No hay más que volver a encontrar el secreto...

El error de de Gaulle ha sido presentarse como "fin en sí", cuando era sólo un medio. Empezó la obra en circunstancias muy propicias, cuando podía intentar todo y todo lograr, hasta lo imposible, es decir, encontrar la forma de un sufragio nuevo que sustituyera lo cuantitativo por lo cualitativo, librando al país de la tiranía del número, plaga de las democracias y proveedora de totalitarismos. A través de esta oportunidad única, ¿qué ha logrado si no nuestro desorden?

Hace poco el gobierno socialista de Inglaterra anunciaba al Imperio el nacimiento de un heredero de la Corona. ¡Qué momento de unanimidad éste en que tantos hombres hancen callar sus angustias y olvidar sus desacuerdos para abandonarse todos a una esperanza! Y, ¡qué fuerza no encontrará entonces, como Anteo tocando la tierra, el pueblo que así toca el fondo de su conciencia nacional sin detenerse a pensar de qué está hecha, pues en ella encuentra ante todo el respeto y el amor! ¿Por qué rehusarse a una felicidad que fué durante tanto tiempo nuestra y que puede ayudarnos a surcar los sombríos desfiladeros del porvenir?

Pero, dice el autor, he hablado demasiado de lo real a lo largo de este examen de conciencia: se me dirá que sueño...

O. H. C.

*El momento de la expropiación,* por el Dr. E. J. COUTURE, (en la "Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", Montevideo, Diciembre de 1948, N° 12, pág. 285-288).

LA CUESTIÓN doctrinaria que encierra el título es estudiada con referencia particular a la legislación del Uruguay.

Los textos pertinentes de la ley de expropiaciones y de la Constitución son analizados considerando la doctrina y sus antecedentes. La tesis sostenida de que el precio a indemnizar es el del inmueble a la fecha en que el Estado el A. una base inmovible en la norma constitucional que determina que se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la mora, se consume o no la expropiación", disposición particularísima de la Constitución uruguaya.

"El perjuicio por el retardo ha sido puesto a cargo del poder público por la mencionada disposición constitucional. Cualquier interpretación de la ley que pudiera poner a cargo del expropiado el perjuicio por la demora, constituiría una clara y evidente inversión y desnaturalización del texto de la Constitución". El A. considera que el valor a indemnizarse no puede ser el de la fecha del acto administrativo que resuelve efectuar la expropiación, sino el de la desposesión judicial, quedando a favor del particular la valorización que haya podido producirse por el

transcurso del tiempo hasta el cumplimiento de ese otro hecho. El retardo sólo debe perjudicar al poder público. El expropiado ha de percibir una indemnización que le permita adquirir otro inmueble a los valores en que la expropiación se consuma.

Adelantando que los propios antecedentes uruguayos deciden por sí solos, la cuestión, pasa a un extractado análisis de la misma en el derecho italiano, español, brasileño, y argentino. La referencia al de nuestro país cobra mayor amplitud, y está dada en función de la jurisprudencia de nuestros tribunales, de "proverbial calidad" en elogiosa expresión suya. Con palabras del doctor Fernando Legón, resume la jurisprudencia argentina diciendo que "existe una firme, consistente y decidida opinión en el sentido de que el precio de la expropiación es el precio del día de la desposesión".

Podremos agregar por nuestra parte que los nuevos textos que ordenan jurídicamente la materia en Argentina —la ley 13.264 de expropiaciones y el art. 38 de la nueva Constitución Nacional— no contienen disposición particular que resuelva expresamente el punto estudiado.

M. M. P.

*Revista de Estudios Políticos.* Año IX Vol. XXIV N° 44.

ACABA de aparecer el número correspondiente a los meses de marzo-abril

de esta revista, órgano del Instituto de Estudios Políticos de Madrid. En la Sección Estudios, el catedrático Antonio Truyol y Serra publica un "Esbozo de una sociología del Derecho Natural", en el cual entre otros puntos trata del eterno retorno del derecho natural con sus modalidades históricas, de la eficacia y condicionamiento sociales del iusnaturalismo, y de la ideología e ideas en la vida social seguida de una bibliografía sobre la materia.

El profesor italiano Michele Federico Sciacca completa la Sección con unas reflexiones sobre la democracia contemporánea, indudablemente impuestas por la realidad italiana de post-guerra, titulada "Reflexiones sobre la democracia y la democracia cristiana".

El Instituto de Estudios Políticos organizó para el presente año, una serie de seminarios dirigidos a suscitar en los universitarios de Madrid, el interés por la consideración profunda y sistemática de los problemas políticos y sociales. En el número que comentamos aparecen dos ponencias desarrolladas en estos seminarios. La primera de Francisco Javier Conde, director del Instituto y de la Revista, sobre "El concepto de clase social"; la segunda de Manuel García Pelayo sobre "La Constitución estamental".

En este trabajo, su propio autor lo declara, se trata de describir a la Constitución estamental como a uno

de los tipos de organización política de Occidente. Siguiendo la tesis de que tal Constitución es "aquella forma de organización política en que los estratos privilegiados de la población representan, corporativamente organizados, al conjunto del país frente al Príncipe e intervienen con él en las tareas de gobierno" y que desde el punto de vista del curso histórico occidental, esta forma constitucional representa una forma de transición entre el pluralismo feudal y la unidad del Estado moderno, García Pelayo considera los términos de la dualidad, vale decir el Príncipe y el Regnum, la estructura jurídica, para terminar con el análisis de la pervivencia e intentos de restauración.

Especial interés posee la Sección Mundo Hispánico en la cual el hondureño Agustín Tijerino Rojas expone largamente un problema de tanta importancia para toda Hispanoamérica como es el del "Proceso político-social de la unión Centro-americana"

Pablo Antonio Cuadra, comenta a continuación un ensayo de Daniel Cosío Villegas en Cuadernos Americanos que provocó una agitada polémica en México. En este ensayo sobre "La crisis de México", que Cuadra bautiza como "Autocrítica de la revolución mexicana", Daniel Cosío Villegas, hombre de izquierda y "revolucionario", parte de este principio: "las metas de la Revolución se han agotado al grado que el término mismo de Re-

volución carece ya de sentido. Importa preguntarse entonces, ¿cuáles eran las metas de la revolución?, ¿cuándo se agotaron? ¿y por qué?"

Completan el volumen como es habitual, tres crónicas: nacional, internacional y económica, recensiones de libros y la sustanciosa revista de revistas.

M. J. M.

*Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional observando la ley 13.511 sobre lo contencioso-administrativo;* (en "Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación", Mayo 11 de 1949, pág. 64/65).

EN LA SESIÓN de la fecha, el H. Senado dió entrada al Mensaje, que tiene data del 15 de octubre de 1948, en que el Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de la facultad conferida por el art. 72 de la Constitución Nacional, entonces vigente, observa la ley 13.511 sobre lo contencioso-administrativo.

Las razones que motivan la observación pueden enumerarse como sigue:

1ª) En el momento de la sanción de la ley el pueblo se encuentra abocado a la tarea de la reforma de la Constitución, y existe la posibilidad de que la nueva Constitución incluya fundamentos de ordenación contencioso-administrativa.

2ª) La ley elimina los regimenes contencioso-administrativos especiales existentes, pudiendo resultar que el nuevo

sistema instaurado lo fuere por un breve lapso, dada la inminente reforma constitucional. Ese corto tiempo no compensaría los trastornos derivados de la transición de un régimen a otro.

3ª) La implantación del contencioso de anulación lo ha sido sin determinarse los efectos (inter partes o erga omnes).

4ª) La admisión del recurso contencioso-administrativo cuando se trata de actos de gobierno, podría llegar a enervar la acción del Poder Ejecutivo, rompiendo el equilibrio constitucional de los poderes.

5ª) La ley atribuye jurisdicción exclusiva a la Cámara Federal, sin considerar que al mismo tiempo y por separado el Congreso ha creado juzgados federales en lo contencioso-administrativo. La Sala de la Corte Suprema a la que adjudica jurisdicción en la materia, no ha sido constituida por la ley.

6ª) La ley ha eliminado la base XXIV<sup>1</sup> del Proyecto del Poder Ejecutivo.

El Mensaje fué pasado a la Comisión de Legislación General.

M. M. P.

<sup>1</sup> "El Poder Ejecutivo gozará de la facultad de opción para suspender la ejecución de la sentencia o no ejecutarla por graves motivos de interés público o substituir el objeto de la condena por una indemnización pecuniaria."

*La concepción del Estado en Rodolfo Smend,* por CARLOS PIZARRO CRESPO (en "Boletín de la Facul-

tad de Derecho y C. Sociales. Universidad Nacional de Córdoba”).

EL AUTOR comienza refiriéndose a los supuestos fundamentales de las concepciones naturalista e idealista del Estado, que llevan a un insalvable abismo entre el ser y el deber ser, lo que por lógica reacción ha llevado a intentar soluciones conciliadoras. Considera como las de mayor significación, las debidas a Rodolfo Smend, con su tesis de la integración, y a Hermann Heller con su concepción de la doctrina del Estado como ciencia de la realidad.

Su disertación gira alrededor de la doctrina de Smend, cuyo pensamiento, de difícil captación por lo equivoco de su terminología, representa una evolución del de Theodor Litt, aunque tratando de superarlo, cae, como señala Heller, en abierta contradicción con su propia posición nuclear.

En un orden metódico, el autor se refiere ante todo a la tesis de Litt, quien, al analizar el objeto de las ciencias del espíritu, se encuentra ante dos dimensiones, dos elementos, cuya unión realiza el pensamiento dialéctico. En este orden de ideas, no tiene sentido hablar de un “Yo” y de una sociedad independientemente existentes en sí y en contraposición, sino que hay un encadenamiento entre el “Tú” y el “Yo”, en cuya conciencia, “las relaciones con los demás hombres, la realidad social, se encuentra ya contenida”.

Se refiere luego, en forma sucinta, a

los dos nuevos conceptos elaborados por Litt, de “círculo cerrado” y de “intermediación social”, para entrar de lleno al objeto propio de su exposición, esto es, la doctrina de Smend, y a su innovación particular, el concepto de integración, que está lejos de ser unívoco, pues tiene variedad de significaciones, de las que, citando a F. J. Conde, hace un acertado análisis.

Para Smend, a través de la clara disertación del Dr. Pizarro Crespo, el Estado es un proceso dinámico, “una unidad espiritual” no existente en sí, no un todo estático, productor de una serie de actos, sino en constante formación, renovación y creación. Pero así considerado, con razón observaba Heller que desaparece con ello “lo único que puede ser objeto de la teoría del Estado, que se afirma a sí mismo en todo cambio”.

Por otra parte, el pensamiento profundo de Kelsen, ha criticado también la doctrina smendiana, en cuanto pese a negar que el Estado sea un ser distinto del individual, al otorgarle vida, “se ve obligado a admitir dos clases del género vida y dos distintos portadores de la misma”.

De todos modos, la doctrina de Smend ha producido resultados fecundos en el campo del Derecho Político, porque representa una nueva y más perfecta fundamentación organicista del Estado.

De allí el gran interés de esta disertación del Dr. Pizarro Crespo, en cuanto nos hace conocer con ella puntos de vista de una doctrina que ha suscitado vivas controversias en su país de origen, y re-

firiéndose a la cual lamentaba Carl Schmitt que en su época se encontrare, por desgracia, en esquema.

F. J. L. DE Z.

*La ley 13.487 y el impuesto a las actividades lucrativas. Su constitucionalidad*, por ROBERTO TELLO, (en la Revista “La Ley”, 13 de Mayo de 1949).

COMIENZA el autor destacando el cambio que se ha operado en la elección de la fuente tributaria esencial, estableciéndose como tal el impuesto en substitución de las tasas, con el propósito de hacer posible —según lo expresó el miembro informante de la Cámara de Diputados—, la prestación gratuita de servicios asistenciales.

Entrando en materia, analiza las objeciones que ha merecido el impuesto de referencia, y las rechaza por las siguientes argumentaciones:

I.— *La de incompetencia*: por cuanto ha sido el Congreso el que ha fijado el régimen impositivo (art. 68, inc. 28 C.N.), y el Intendente, al sancionar en su mérito la ordenanza, ha ejercido funciones que corresponden al Presidente de la Nación y que éste puede delegar (art. 83, inc. 3º C.N.). En cuanto a los decretos 2162/43, 9381/43 y 23546/44, que confieren al Intendente la facultad cuestionada, se hallan en plena vigencia y tienen el valor de leyes, por aplicación

del criterio sustentado por la Corte Suprema en lo concerniente a la validez de los decretos-leyes (“La Ley”, T. 48, págs. 361 y 605 y T. 50, págs. 302 y 663.)

II.— *La de delegación inconstitucional*: porque, siendo inaplicables los artículos 4 y 38 de la Constitución por no tratarse de contribuciones destinadas a formar el tesoro nacional, cabe disociar:

- a) la atribución para determinar la materia imponible, perteneciente al Congreso, y
- b) la relativa a la fijación del “quantum”, que en nuestra organización institucional se ha reconocido inveteradamente al gobierno comunal (régimen de la ley 1260, debate parlamentario de las leyes 3031 y 4058 y jurisprudencia de la C.C. 1º de 19/VII/44 y de la Cámara de Paz Letrada de 20/IV/45.)

III.— *La de superposición de gravámenes*: por cuanto, no resultando de la C.N. un tipo determinado de sistema impositivo (C.S. fallo 24690 Revista “La Ley”, T. 51, pág. 27), es atribución de los gobiernos locales gravar las fuentes no cedidas con carácter exclusivo a la Nación (cfe: Bielsa, T. 3, pág. 495; C.S. T. 1, págs. 349 y 359 y T. 105, págs. 50, 273, 285 y 293; Joaquín V. González, pág. 703 y 707). El autor hace resaltar la inexistencia de la doble imposición en el aspecto técnico y doctrinario;

señala que en el orden constitucional la doble imposición no es por sí sola objetable mientras no alcance el límite de lo confiscatorio (en este caso lo inconstitucional sería la confiscatoriedad); y agrega que no se opone al gravamen el art. 4º de la ley 12.956, pues el impuesto recae sobre los "ingresos brutos" y no sobre la "utilidad bruta".

IV.—*La de recargos*: pues la ordenanza no establece un trato diferencial inequitativo que viole el art. 28 de la C. N.—Esta norma estatuye los conceptos de "equidad" y "proporcionalidad" en materia impositiva, en lugar del de "igualdad" de la Constitución del 53. Por otra parte, y aun cuando estuviere en vigencia esta última disposición, su alcance ha sido fijado por la abundante doctrina elaborada por la C. S. Nacional y la de los E. E. U. U., en el sentido de que la legislación puede contemplar en forma distinta situaciones que considere diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas. (Fallos: 205, pág. 68; 207, pág. 209, etc.)

V.—*La que afecta la libre circulación interprovincial*: pues tanto la Corte Suprema Nacional como la de E. E. U. U., al interpretar las cláusulas constitucionales pertinentes,

han declarado que las mismas no impiden a las provincias o municipalidades la imposición de gravámenes en cuanto ello afecta a la realidad de los bienes establecidos dentro de su jurisdicción. (C. S. T. 179, pág. 42; T. 127, pág. 382; T. 186, pág. 179; T. 190, pág. 499.)

VI.—*La de retroactividad*: por cuanto la Constitución no consagra en materia impositiva, la garantía de irretroactividad (conforme C. S., T. 107, pág. 134; T. 117, pág. 22 y 48; T. 133, pág. 206 y T. 151, pág. 103. Los dos últimos fallos se han apoyado en la doctrina jurisprudencial norteamericana.)

VII.—*La de que incluye operaciones gravadas en otras jurisdicciones*: pues esta cuestión es puramente de hecho y no puede apreciarse sino en cada caso particular.

El autor termina, en base a lo expuesto, afirmando que el gravamen se encuentra en concordancia con la Constitución Nacional.

E. J. P.

*Sobre el régimen de los bienes del concesionario de servicios públicos y el artículo 40 de la Constitución Nacional, por el DR. JULIO M. OJEA QUINTANA, (en "Jurisprudencia Argentina", 22 de abril de 1949).*

A LOS COMENTARIOS ya aparecidos sobre los nuevos textos constitucionales se su-

ma el trabajo que motiva la presente nota, el que trata en forma clara y sistemática una de las normas que ha suscitado fuerte oposición en la doctrina, como bien se dice en el mismo trabajo.

El autor encara el estudio con relación a la disposición del artículo 40 de la Constitución en la parte que determina cual será el precio a pagar en las expropiaciones de empresas concesionarias de servicios públicos, refiriéndose particularmente al principio de que del precio de costo deben deducirse "los excedentes sobre una ganancia razonable". Según sus palabras, las razones que inclinaron al autor para el comentario son: la falta de antecedentes en la propia convención sobre la regla introducida y, además, "la novedad y audacia del criterio".

Después de pasar somera revista a las tesis "privatista" y "publicista" que la consideración de las concesiones de servicios públicos ha generado y su ubicación en las dos clásicas ramas del derecho y luego de afirmar la creciente orientación de la jurisprudencia y la doctrina en el sentido de hacer prevalecer en la materia las normas de derecho público —reconociendo justicieramente todo lo que se debe en ello al profesor Rafael Bielsa— pasa el autor de lleno al quid de la cuestión.

Las normas de derecho público, aunque posibilitan la modificación o alteración de las condiciones determinadas en el contrato de concesión, no pueden desconocer el derecho de propiedad del concesionario. Pero esa propiedad, cuya pro-

tección no se discute, no es la común del C. C. En la concesión juega un elemento capital que es a la vez su causa jurídica. Y es ese mismo interés público el que hace que sea consubstancial a las ganancias de la empresa, su limitación; la restricción a lo justo y razonable. En los dos párrafos siguientes condensa el autor la doctrina: "Tampoco se desconoce la propiedad del particular por el hecho de desglosar de su patrimonio los excedentes sobre el provecho razonable, ya que éstos sólo aparentemente han ingresado en aquél y, en consecuencia, no se han consolidado legítimamente como capital que le fuera propio." "Ninguna causa jurídica vincula al concesionario con el "plus" que resulta una vez percibido el razonable beneficio y consiguientemente ningún derecho le es lícito invocar."

Contiene el trabajo una referencia a la jurisprudencia y doctrina norteamericana coincidentes con la doctrina que aquel sustenta.

Finalmente el autor fija en tres puntos sus conclusiones:

- 1) El art. 40 de la Constitución Nacional ha sentado la exacta doctrina en la materia analizada.
- 2) El principio establecido resulta de las normas de derecho público aplicables a la concesión de servicios públicos.
- 3) Las normas sancionadas constitucionalmente integraron desde tiempo atrás el patrimonio jurídico nacional.

M. M. P.

*La Constitución Estamental*, por M. GARCÍA PELAYO, (en "Revista de Estudios Políticos", marzo-abril de 1949).

I. *Concepto y localización histórica.* La característica fundamental de la constitución estamental es que en ella no hay nada que se parezca a la unidad de poder del Estado. Hay, por el contrario, una dualidad de centros de poder, frente a la multiplicidad feudal y a la unidad del estado moderno; dualidad en la que ningún miembro se siente inferior o derivado del otro, sino igual y originario. Su esencia es, pues, una yuxtaposición de dos sujetos políticos y puede definirse como aquella forma de organización política en la que los estratos privilegiados de la población representan, corporativamente organizados, al conjunto del país frente al príncipe, e intervienen con él en las tareas de gobierno. El sistema consta pues, de dos unidades: Rex y Regnum.

Se trata del Estado territorial (transición entre el feudal y el moderno), es decir, la agrupación bajo un solo príncipe de una pluralidad de señoríos antes desvinculados entre sí.

Su surgimiento se vincula con el aumento del poder real, fenómeno que presenta un doble aspecto: por un lado, limitación de los privilegios de los señores feudales, y por otro, formación de alianzas en un principio transitorias, en defensa de esos derechos. Cuando tales asociaciones se hacen permanentes, pasan de la defensa de derechos a la

conquista de otros nuevos para el conjunto. Entre el rey y la pluralidad feudal se interpone entonces el "ordo" o estamento. Se pasa hacia el reino estamental, luego de otros dos momentos: a) adquisición del derecho de participar en la asamblea del reino; b) unión de varios estamentos que, frente a la corona, constituyen el Regnum, el País, la Landschaft, y que, frecuentemente, adquieren cartas (Carta Magna en Inglaterra, Bula de Oro en Hungría.)

De esa dualidad se pasa al estado moderno. Gierke ha señalado que el último fin, conjugador de todas las pretensiones, debía ser el bien público. Si hay un interés que no coincide plenamente ni con el de los estamentos ni con el del Rey, es que hay un Estado, o mejor dicho, una idea de Estado. Y si había una idea de Estado, ya los dos miembros no se consideraban como comunidades individuales, sino como miembros del Estado. Dentro de la dualidad estaba contenido el Estado moderno. No obstante, y aun reconociendo la superior inordinación, esa dualidad se hizo insostenible cuando los reinos reclamaron unidad de dirección, lo que exigía la sumisión de uno de los términos: en casi todos los países continentales triunfó el absolutismo real; en Inglaterra, los Estamentos, pero en cualquier caso se dió paso a la soberanía, fuera encarnada en el rey o en el parlamento.

II. *Los términos de la dualidad:* 1º) *El príncipe.* Aparece limitado por el derecho, sean esas limitaciones jusnaturalistas o consuetudinarias. De acuerdo con

la concepción jurídica medioeval, el rey tiene una esfera de derechos subjetivos que debe ser respetada por el Regnum, pero a su vez debe él respetar los derechos estamentales. El orden jurídico, concebido como complejo de derechos subjetivos, sólo puede cambiarlo mediante el "consensus fidelium", tácito o expreso, manifestado éste a través del Consejo y de la representación del Regnum. Del rey depende un cuerpo incipiente de funcionarios, la futura burocracia absolutista, a cuyo frente está el Consejo.

2. *El Regnum.* Se manifiesta en una doble dimensión: titular de una serie de derechos personales, corporativos y territoriales y titular de derechos inherentes al conjunto. Portadora de los derechos del reino no es la totalidad de la población, sino sólo la minoría de los que disfrutaban de bastante poder militar como para oponerse al rey o de bastante poder económico como para que los necesite. Sin embargo, al desarrollarse el sistema, los estamentos privilegiados se consideran representantes del conjunto de la comunidad. Ésta se estructura según funciones, en tres clases: los que rezan para la salvación de la comunidad, los que combaten para defenderla y los que trabajan para sustentarla. Estas clases encierran una pluralidad de entidades corporativas, cuyo grado superior, los estamentos, son "agrupaciones políticas permanentes, compuestas de individuos y corporaciones y dotadas de un derecho de representación". No todos los clérigos, nobles o trabajadores, son sujetos activos de estos estamentos; hay una es-

pecie de "ciudadanía pasiva" (Gierke), que participa de los derechos y libertades adquiridas por los miembros activos. No hay, pues, representación popular en el sentido democrático-liberal. La titularidad de la representación se basa o en un derecho subjetivo o en la designación real. Aun donde hay representación por concesión real, sólo la tienen ciertos estratos destacados, grupos minoritarios cuya capacidad de representación está en estrecha dependencia con el grado de poder económico y social.

3. *Las Asambleas del Reino.* Acuerdan el expreso consentimiento para la modificación del derecho del país, intervienen en negocios fundamentales y acuerdan impuestos extraordinarios; sus atribuciones varían de acuerdo a los países. De estructura similar en un principio, se escinden luego en dos tipos. El primero es de una sola cámara con representantes de los tres estamentos (Castilla, Francia). El segundo es bicameral; la primera cámara comprende la clase privilegiada, espiritual y secular, que en un principio forma la representación total del reino; la otra abarca los estamentos restantes, que acaban por arrogarse la totalidad de la representación del país, negándose a la otra cámara (tal el caso de Inglaterra, Hungría, etc.)

III. *Estructura jurídica.* En la Edad Media el derecho no se concibe como norma sino como facultad. El derecho objetivo no procede del subjetivo, sino que es un conjunto de derechos subjetivos; un orden resultante de la concor-

dancia de situaciones individuales, cuyos conflictos se resuelven apelando al derecho natural. La constitución estamental aparece como un conjunto de derechos subjetivos del Rey, del Parlamento, del Consejo, etc.

Un orden que parte de la idea de la santidad de los derechos subjetivos adquiridos, es de tendencia estética, y puesto que se trata de derechos adquiridos, la mayor garantía es la antigüedad, nota que no cuenta para un orden racionalista. La Constitución medioeval no busca crear un orden nuevo, sino mantener el antiguo, justificado no racional, sino tradicionalmente.

Al estructurarse la sociedad en una serie de situaciones individuales, no hay un derecho general, con lo que falta el supuesto de la igualdad jurídica. Tampoco puede hablarse de libertades o de derechos individuales generales, pues faltan sus supuestos: la norma jurídica general y el destinatario de la norma, ya que en la Edad Media, el hombre no se siente individuo, sino miembro de su corporación.

Los modos de expresión de esos privilegios son las costumbres y las cartas, estas últimas documentos que reconocen, ratifican o conceden libertades y facultades, casi siempre como contrapartida de servicios prestados o futuros. Estas cartas pueden ser individuales, de corporación, de orden o estamento y generales del país. La constitución estamental culmina con la carta general del país, reconocimiento formal y solemne del regnum ante el príncipe.

IV. *Pervivencia e intentos de restauración.* A partir del siglo XVIII en el continente, los estamentos dejan de tener poder político efectivo y pasan a ser instrumentos en manos del absolutismo monárquico, aunque mantienen su señorío en ciertos aspectos económicos y administrativos. Renacida la polémica anti-absolutista en el siglo XVIII, se vuelve hacia la idea de la constitución estamental en la que los reformistas ven un paliativo al absolutismo y de la que los revolucionarios se consideran continuadores. Esta tendencia a mantener el orden estamental penetra, como tesis contrarrevolucionaria, en las constituciones de principio del siglo XIX. Son manifestaciones en tal sentido, el Estatuto Real en España y varias constituciones de los países alemanes. Y en fin, restos estamentales se encuentran en el derecho de asiento de la nobleza y del clero en la Cámara alta.

O. H. C.

*Recuperación de los valores políticos europeos*, por GEORGE URSULESCU, (en "Cuadernos Hispano-Americanos", enero-febrero, 1949).

LA CRISIS actual abarca a todos los valores políticos. Su primer aspecto y quizá el más grave es de tipo antropológico. El "homo politicus" se halla en plena disgregación, y no se puede concebir una restauración de valores en este sentido si no se le coloca otra vez en sus con-

diciones de componente activo de una comunidad.

En segundo lugar se trata de una completa *disgregación de los fundamentos espirituales de la idea de mando y de poder*. Porque está históricamente comprobado que la idea de mando es, en definitiva, no el resultado de una mecánica coercitiva sino un hecho espiritual.

El tercer problema es la *desaparición del principio de la nobleza*, es decir la idea de una elite.

De las comunidades nacionales, el fenómeno de la crisis trasciende a las relaciones entre Estados. Ideas que eran patrimonio de siglos y algunas veces de milenios de experiencia histórica, se están haciendo pedazos. La Historia ha conocido siempre periodos de transición. En definitiva, son los cambios históricos, las crisis, los que han asegurado la dinámica espiritual de nuestro mundo. Pero nunca los ocasos habían causado el vasto sentimiento de desesperación que reina hoy en la conciencia del hombre europeo. Y esta situación es tanto más terrible cuanto que nada ni nadie podrá sustituir a Europa en su función rectora. Pero examinemos cuales son los valores indispensables para que el Continente recobre su equilibrio y su función política.

El primer problema que se nos presenta es el del ocaso del hombre político. El problema del "homo politicus" es, esencialmente, una relación de poder. En el tipo humano político perfecto desempeña un papel decisivo el factor ético

de la libertad íntima. El tipo del "homo politicus" en sentido amplio y de psicología política fué en realidad expresado por Platón en su *Georgias* según el siguiente criterio: "sólo quien obedeciéndose a si mismo se somete en la propia intimidad al requerimiento del sumo valor, posee las cualidades necesarias para guiar convenientemente a los demás y someterlos al influjo de la propia orientación valorativa".

Es imposible, por otra parte, formular una definición y una teoría del hombre actual fuera de la idea del Estado. No es posible, por ello, ofrecer una teoría satisfactoria del hombre hasta que se haya desarrollado una Teoría del Estado. De aquí la imperiosa necesidad de colocar otra vez en su situación histórica al hombre político.

El segundo problema es, como decíamos, el de la descomposición de los postulados espirituales de la idea de mando y de poder. No se puede mandar si no existe en el ánimo de los hombres, un *fondo de adhesión espiritual*, una manifestación de opinión, así como no se puede gobernar sin tener presente la ley de la opinión pública que es, según Ortega, una especie de "ley de gravitación histórica". La política penetra en todos los rincones de la vida, pero el agnosticismo político se apodera de los hombres a medida que la política se convierte en patrimonio de las masas. La inestabilidad que reina en el mundo de las formas políticas no es mecánica, a saber: no consiste en la ausencia de los grupos de mando. en la falta de

medios coercitivos de los detentadores del poder, sino en la ausencia de un principio orgánico de opinión, es decir, *la fuerza espiritual que justifica siempre en cualquier régimen la idea del mando.*

Y si es verdad que la vida histórica aborrece al vacío, la recuperación de los valores espirituales de la idea de mando se impone en virtud de una necesidad orgánica. Pero para ello será necesaria una *honda rebelión de las élites contra el principio de la masa*, el restablecimiento de una nobleza europea auténtica con hondas raíces espirituales.

El tercer problema, agregábamos, es la desaparición del principio de la nobleza en la vida y sociedad europeas. La cuestión de la nobleza ya no es una cuestión social. No es una aristocracia social la que falta al ambiente europeo sino *la existencia de un principio de autenticidad en los mejores.*

La cuestión no consiste en salvar a una minoría sociológica poderosa sino a los mejores. Y estos no son "los bien dotados, ni siquiera hombres geniales capaces de crear obras extraordinarias sino entre todos aquellos que sean ellos mismos" (Jaspers).

Es esta una exigencia terriblemente difícil en una época en que el espíritu de masa ha aniquilado la *autenticidad, que es el presupuesto de la nobleza.*

Y a la destrucción de la humanidad política, acompaña naturalmente la muerte de las instituciones políticas europeas. En plena estatolatría presentamos de hecho una profunda crisis de la idea del Estado.

Ninguna fórmula tiene ya vigencia. Jamás ha tenido el continente europeo una necesidad más apremiante de orientación doctrinaria. ¿Quién es el profeta que nos anuncie la formas del Estado del mañana?

Todo pronóstico en materia política resulta estéril por sí mismo si dentro del proceso histórico europeo no aparecen los postulados de una restauración espiritual. Restaurar las formas, las instituciones y valores políticos, significa restaurar ante todo un *sistema de convicciones* sin las cuales los valores políticos, que en definitiva son valores culturales, serían inconcebibles.

M. J. M.

*Reflexiones sobre la Democracia y Democracia Cristiana*, por MICHELE FEDERICO SCIACCA, (en "Revista de Estudios Políticos", N° 44, marzo-abril, 1949).

SE PROPONE el autor esclarecer el concepto de democracia frente al de democracia cristiana, e indicar también cuáles son, a su entender, los límites de la democracia.

La *igualdad* en obligaciones y derechos es el fundamento de toda democracia organizada. Pero ello no es suficiente: es aún necesario que los derechos e intereses de una comunidad estén representados por instituciones que encarnen la auténtica voluntad de la comunidad misma; no se niega, pues, el orden estatal, esencial para una democracia, que, pri-

vada de él, caería en la autonegación o en el anarquismo.

Donde hay tiranía, dictadura de clase o de la riqueza, no hay democracia; por eso se rechazan las formas conservadoras de la economía liberal, así como los absolutismos de los siglos XVII y XVIII. Tampoco hay democracia donde hay tiranía del pueblo.

El concepto de democracia se completa con otro elemento: *participación* de todos los ciudadanos en la vida política. Esto supone una educación política que es trabajo de generaciones enteras. Llegado un cierto momento hay un "ambiente" social en que el individuo se forma desde la infancia. Hoy esta formación de una "conciencia política colectiva" —como la que posee el pueblo inglés— ve facilitada por la prensa, cuya libertad (sin la cual no se puede formar al pueblo) es esencial para la democracia. Sin embargo, el uso que de esa libertad hacen las democracias, antieducativo y corruptor, desvirtúa la finalidad formativa propuesta. Pero es inútil pretender que brille la verdad en la prensa política. No queda otro remedio que educar a cada uno para que sepa leer críticamente y, valorando todo, logre tener una visión lo más coherente posible de la realidad política.

Todos deben participar en la vida política, pero ello no significa que todos tengan derecho a *regir la política*: sólo los *políticos* tienen este derecho, que es en ellos un deber. Es necesario, pues: a) que sólo alcancen cargos políticos los que estén preparados para desempeñar-

los, es decir, los que posean la ciencia de la política, que no es sólo una función del ingenio. Sin preparación, la genialidad en política no concede a nadie el derecho a pretender el ejercicio de la política; b) formar en el pueblo una conciencia política. Y aquí nos podemos preguntar: ¿son los pueblos latinos verdaderamente capaces de democracia?:

a) Ante todo la democracia, como que se funda en la libertad, supone una cierta *disciplina*, de la cual son casi incapaces los pueblos de civilización latina por su temperamento individualista y anarcoide. Por eso es fácil que entre nosotros la democracia se transforme en demagogía y ésta, a su vez, en dictadura.

b) No hay democracia verdadera donde la mayoría no reconozca la función de la minoría y ésta no ejerza honradamente su función de crítica constructiva. Este es el punto de apoyo de la democracia y falla en los países latinos.

¿Será todo esto una inferioridad de la civilización latina? Para afirmarlo, habría que admitir que la democracia, o, mejor aún, determinado tipo de democracia, es la mejor forma política. Más que inferioridad, es un diverso modo de concebir la vida y un distinto temperamento. Los latinos son más intuitivos que los nórdicos, más críticos (por lo que niegan intangibilidad a valores banales), más escépticos, y es fácil que el sentimiento del ridículo actúe en ellos en forma destructiva (ni siquiera toman en serio a los dictadores y esta es la razón de su larga vida).

Éstas no son cualidades negativas: indican un "humanismo", frente a la mecanización hedonística de otros pueblos sin vida, con la cual se armoniza perfectamente la democracia. Y de los sinsabores de tal democracia nos salva nuestra indisciplina, es decir, nuestra tradición humanística greco-latina-cristiana, nuestro sentido de los valores espirituales y cierta mordiente ironía que no nos consiente acabar con "nuestra libertad", para renacer a una anónima libertad democrática. Por otra parte, bien o mal, somos todos religiosos y en gran mayoría, católicos, y la religión cristiana, desplazando al cielo el centro de la vida, nos da una distancia y una medida que consienten la reducción a sus proporciones de la democracia y de la política en general.

Con todo, es un hecho que los pueblos latinos son poco adecuados para la democracia. Se necesita pues, reformarlos, educarlos políticamente.

\*

La educación política puede ser definida como la cura reconstituyente del ciudadano, a obtener por un método reformista, firme y decisivo, y no revolucionario y violento. Estamos en contra de todo extremismo en nombre de un absurdo absoluto político, pero a favor de todo progreso hacia la libertad y la igualdad, a través de reformas sociales, políticas y económicas y de la educación (sobre todo moral y religiosa) de todos. Y esto no es conservadorismo, porque:

a) Las revoluciones verdaderas emergen, tras un lento proceso, de repente y en forma irrefrenable: hay que dejarlas madurar y no fabricarlas artificialmente aprovechando la falta de preparación política de las masas, imponiendo a la gran mayoría una revolución que está lejos de querer realizar; b) las revoluciones no se inventan: se justifican sólo a condición de que el programa jurídico-social-económico sostenido por el gobierno, no responda a la situación real de un pueblo y exista en él otra clase que tenga un programa más ajustado a las nuevas exigencias, clase capaz, llegada al poder, de marcar un real progreso; y siempre que la clase gobernante no quiera ceder su puesto. En este caso, la revolución es inevitable y se justifica. Ninguno de los países de la Europa Occidental u Oriental está en estas condiciones, porque el llamado proletariado o pueblo, en el gobierno (¿lo está acaso en la U.R.S.S. ), no actuaría más y mejor, sino menos y peor. En cambio existe una cuestión social a resolver por medio de la justicia, sin revolución de la masa: ésta es una misión de la democracia; c) los pueblos serios, en el transcurso de muchos siglos hacen su revolución: si hoy Francia, Italia u otros países hicieran la suya, ello conduciría a una dictadura de derecha o de izquierda; d) la revolución va contra la tradición: se nos ocurre que esto no sea necesario: no es la revolución que rompe la tradición, sino la tradición que continúa, reviviéndose a sí misma.

\*

La democracia moderna es una manifestación del laicismo racionalista, anticlerical y arreligioso; en el aspecto político, del inmanentismo filosófico. El laicismo y el inmanentismo están en crisis, pero ello no dispensa a la democracia cristiana de rechazarlos categóricamente. Una democracia cristiana no puede considerar al voto popular fuente de investidura de autoridad; en una concepción política cristiana, la autoridad viene de arriba y se ejerce para los gobernados, pero en nombre de un poder superpolítico y superhistórico, que es el fin supremo de gobernantes y gobernados.

El pueblo prefiere ser gobernante a gobernar: una democracia cristiana, que debe ser antitotalitaria, debe ser también autoritaria.

Además una democracia cristiana mira a Dios y al hombre. Mira al hombre como persona, no como individuo, vale decir, como espíritu, ser que piensa y quiere. Deber de la democracia es hacer que crezca en el individuo la persona. Pero existe además un valor superindividual, que encauza todos los valores y hace que la persona alcance el Unum necessarium: ese valor es Dios. No nace la persona en el individuo sin los valores superindividuales, pero cada uno de éstos es deseado en vista del valor absoluto o Dios, que a todos trasciende y a todos fecunda. Y esa persona, por la cual valemos, no es un dato, sino gradual creación nuestra: de tal creación somos responsables.

\*

Los hombres existen como individuos, consisten como personas. Consistir como persona es realizar valores superindividuales. Es éste un problema a resolver desde la raíz: aquí es fundamental la obra de la familia y de la escuela. Negar la institución de la familia, para una democracia cristiana, es violar las leyes de la naturaleza y de Dios. Familia es, sobre todo, comunión de espíritus, escuela de vida y, por ello, educación. Los padres tienen que educar y deben para ello ser educados. La familia es escuela sólo en cuanto eduque hombres integrales y no abstractos hombres-ciudadanos u hombres-sociales o colectivizados.

Por otro lado, la democracia cristiana no conviene con la vieja escuela liberal. La escuela incluye también el problema de la educación política, no para hacer del pueblo una masa de sabios, sino para que pueda sacar provecho de los sabios.

\*

Pero el hombre no es sólo espíritu, sino cuerpo. Se plantea la necesidad, pues, de liberarlo de sus necesidades, claro está que en proporción a la capacidad singular, a las cualidades y a la cantidad de trabajo. Este problema separa a la democracia en dos fuentes: *la democracia de la libertad política*, que sacrifica a este valor incluso el bienestar material y *la democracia de la libertad económica*, en la cual la libertad política (valor útil al burgués pero no al proletario), es sacrificada a la igualdad social.

Es necesaria una solución que, dominando la antítesis dialéctica, recoja y resuelva la cuestión de las dos libertades en su propia raíz, en la unidad fundamental que subordina a la antítesis superficial. Y a esa solución se llegaría tan sólo por los pueblos latino-católicos. A una democracia cristiana correspondería la misión de favorecer esta recuperación.

El problema social es, ante todo, un problema de *reeducación cabal del hombre*. Habrá que convencerle, por un lado, de la nobleza del trabajo, cualquiera que éste sea, y por otro, que de nada sirve la riqueza si quien la posee no sabe usarla para su espíritu, si considera aquella riqueza como fin y no como medio.

La liberación de las necesidades tiene un sólo sentido sensato y cristiano: satisfacer las indispensables de modo que nos dejen libres; usar de esa libertad para evitar caer esclavos de otras necesidades.

El cuerpo como instrumento, la vida humana como medio; por encima de todo, el espíritu y sus valores eternos. Es preciso que haya una perfecta correspondencia entre el mejoramiento material y el espiritual; los avances materiales que no guarden paralelismo con los espirituales no mejoran. Y no hay avance espiritual fuera del cristianismo, porque lleva mal camino quien anda fuera de la verdad.

O. H. C.

*Walter Bagehot and Liberal Realism*, por DAVID EASTON de la

Universidad de Chicago; "American Political Science Review".

LA CRISIS actual del liberalismo, en el declinar de su vida, plantea estas dos cuestiones: ¿Cuál es la causa del olvido en toda Europa de los principios del liberalismo? ¿Hubo algún medio, o remedio, que fué ignorado, y que hubiera podido retardar la crisis?

La primera cuestión se reduce a la búsqueda, en el liberalismo, de alguna deficiencia, dentro del mismo sistema, provocadora de ese abandono de sus principios y lleva a la comprobación del divorcio entre la teoría liberal y la vida práctica europea. Esa separación recién se hizo notable hacia el final del siglo diecinueve, y lo fué debido a la tensión interna e internacional de esa época. Esa situación fué explicitada y tratada de corregir por algunos liberales como Green y Hobhouse.

La misma lucha entre la doctrina liberal y el Estado fué síntoma de la indiferencia que demostraba aquella doctrina respecto de las condiciones materiales de la sociedad.

El liberalismo fué incapaz de poner prueba sus teorías y no se preocupó de la tarea de encarnarlas dentro de la realidad social, creyó que con la puramente formal igualdad ante la ley y el sufragio universal estaba garantizado el cumplimiento de sus fines y asegurada la libertad y la igualdad de todos los hombres.

No se comprendió que la libertad sin iguales oportunidades económicas es im-

posible, y que no puede haber gobierno popular mientras los poderes económicos manejen la política de la sociedad.

Esta contradicción, este divorcio entre la teoría liberal y la vida real de Europa ha sido la causa de la actual crisis del liberalismo. Luego de un triunfo inicial esa contradicción se ha hecho evidente, y al exitoso comienzo ha sucedido el desprestigio y el olvido de la doctrina que, en su momento, había olvidado la conexión de sus ideas con la realidad vital de Europa.

La segunda cuestión significa lo siguiente. Hacia fines del siglo pasado un pequeño grupo de intelectuales liberales notó esas contradicciones, se alarmó ante la consideración de sus posibles consecuencias y llamó la atención sobre el avance progresivo de la enfermedad. Trataron ellos de hacer conscientes en el liberalismo y entre sus partidarios aquellas ambigüedades.

La corriente principal de esos autores estuvo constituida por Bagehot, Mosca y Pareto. Éstos apoyaron el positivismo político, en el sentido de emplear los métodos científicos positivistas en la tarea de descubrimiento y conocimiento de los hechos sociales; ello habría ofrecido al liberalismo un camino por el cual se podría haber llegado a prever la crisis y, consiguientemente, a procurar el remedio y preservarse a sí misma de ese modo, por mucho más tiempo.

I. La teoría científica de la *élite*.

Como se ha visto, el realismo de Walter Bagehot reconoce la contribución del positivismo y su método científico.

Aplicando este método, Bagehot llegó a negar la conveniencia de la reforma democrática en Inglaterra porque entendía que las condiciones sociales de existencia no permitían la total extensión del sufragio, ni hacían posible una efectiva autonomía del gobierno popular. Para él, tal reforma sólo era una quimérica ilusión, ya que el poder real continuaría permaneciendo en manos de una élite.

Este pensamiento de Bagehot, fué una verdadera anticipación a la teoría de Mosca y Pareto sobre las clases gobernantes, y, lo mismo que ellos, sostenía que la élite es el determinante, en relación con el cual, fluctúan la economía interior y las relaciones exteriores de una sociedad: "En esencia la teoría de ellos no sólo sostiene que cuando cambian las condiciones de la sociedad es posible observar transformaciones correspondientes en la élite. Va más lejos. Argumenta que no hay otra fuerza que sea más decisiva que la clase gobernante en la creación, y como causa de las condiciones para la subsistencia, de una sociedad."

El pensamiento de Bagehot sobre las élites demuestra la agudeza y luminosidad que empleó cuando examinó la contradicción fundamental del liberalismo.

Bagehot entendió que la ilusión liberal del gobierno autónomo de los pueblos sería imposible de realizar en la práctica, y basaba esta conclusión en la observación sociológica, conforme con su realismo positivista, de que la misma

psicología humana está ordenada y conformada para el hecho del dominio de la sociedad por una élite.

## II. El progreso y la mente.

El progreso, según Bagehot, depende de la capacidad que tenga un determinado estrato social, como ejemplo para el comportamiento humano. Él identifica, por otra parte, la clase alta con una élite política, anticipando un elemento capital de la moderna teoría de las élites.

El progreso es un proceso mental, y la riqueza de conocimientos y de moralidad, transmisible a las futuras generaciones, garantiza la supervivencia de una nación y su poder para enfrentarse con las demás en la lucha entre los distintos grupos. Ahora bien, esa supervivencia se logrará cuando la obediencia a la ley, y la libertad de pensamiento e independencia de acción estimulen el crecimiento intelectual.

La supervivencia de una nación y el progreso son así obra y función de una clase restringida, el resto sigue a la minoría, imitando sus movimientos, de acuerdo a la fortísima propensión del hombre a imitar a aquellos que están colocados en un estadio social superior. Este hábito o propensión de imitación lleva a los hombres a aceptar la imposición, por la fuerza, de un determinado tipo de sociedad.

Por esto la sociedad varía según sea y varíe la clase gobernante, y la adquisición o conquista de la libertad ha sido predominantemente obra de los modelos

o minorías políticos. Esto, por otra parte, no significa de ninguna manera negación de la indudable influencia de otras realidades sobre la vida de la sociedad, pero implica el carácter determinante que corresponde reconocer a la acción de las minorías colocadas en el plano social más elevado.

En conclusión, la élite da su forma a la sociedad y no es un producto pasivo de ella.

El ataque de Bagehot contra el sufragio popular está plenamente de acuerdo con estas ideas, pero no lo lleva en forma incondicional al campo de los más modernos teóricos partidarios de las élites. Bagehot entiende, en definitiva, que el pueblo puede y debe elegir sus administradores, no niega la soberanía popular como lo hace la nueva teoría de las élites. Para él, el pueblo no es absolutamente incapaz de gobernar, pero debe hacerlo por medio de sus élites.

La aplicación de todos estos principios en el campo de la historia, y el consiguiente conocimiento histórico de la sociedad mirada desde esta perspectiva, da a Bagehot un considerable apoyo en favor de su teoría.

En efecto, fácil es comprobar como, en los países de Occidente, el progreso y la regresión han obedecido siempre a la altitud de la vida y a los altibajos de la marcha de una élite en relación con la respectiva subordinación a ella de las masas.

ENRIQUE MIGUEL PELTZER.

Biblioteca del Gioja.UBA  
uso académico

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL DIA 20 DE  
DICIEMBRE DEL AÑO 1949.  
EN LOS TALLERES GRAFICOS  
IGLESIAS Y MATERA, S. R. L.,  
LAVALLE 1653, BUENOS AIRES