ZORRAQUÍN BECÚ

HISTORIA DEL DERECHO ARGENTINO

Tomo II

201211
II

RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ

HISTORIA DEL DERECHO ARGENTINO

Tomo II

SEGUNDA EDICIÓN
SEXTA REIMPRESIÓN

EDITORIAL PERROT
BUENOS AIRES

Universidad de Buenos Aires
BIBLIOTECA
DE LA
Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales

Signo topográfico
Número:
201211

II

HISTORIA
DEL
DERECHO ARGENTINO

RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ

HISTORIA DEL DERECHO ARGENTINO

Tomo II

92059

SEGUNDA EDICIÓN
SEXTA REIMPRESIÓN

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
U.B. AIRES

EDITORIAL PERROT
BUENOS AIRES

Todos los derechos reservados
© by Editorial EMILIO PERROT
Azcuénaga 1846 -- 1128 - Buenos Aires -- Argentina
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

I.S.B.N.: 950-520-139-7

El derecho de propiedad de esta obra comprende para su autor la facultad de disponer de ella, publicarla, traducirla, adaptarla o autorizar su traducción y reproducirla en cualquier forma, total o parcial, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información; por consiguiente nadie tiene la facultad de ejercitar los derechos precitados sin permiso del autor y del editor, por escrito, con referencia a una obra que se haya anotado o copiado durante su lectura, ejecución o exposición públicas o privadas, excepto el uso con fines didácticos de comentarios, críticas o notas, de hasta mil palabras de la obra ajena, y en todos los casos sólo las partes del texto indispensables a ese efecto.

Los infractores serán reprimidos con las penas del artículo 172 y concordantes del Código Penal (arts. 2, 9, 10, 71, 72, ley 11.723).

IMPRESO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

INDICE

TERCERA PARTE: EL DERECHO ARGENTINO

XI *Evolución histórica*

97. La revolución de Mayo 15
98. Movimientos políticos posteriores 17
99. Ensayos de organización 21
100. La formación de las provincias 23
101. Centralismo y federación 26
102. El Congreso de 1824 a 1827 29
103. La disgregación del Virreinato 32
104. El primer gobierno de Rosas 35
105. El despojo de las Malvinas 37
106. El segundo gobierno de Rosas 38
107. La Asociación de Mayo 42
108. El Congreso de 1852 a 1854 43
109. Buenos Aires y la Confederación 46
110. Las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda 50
111. La época de Roca 55
112. La democracia política 60
113. Los años más recientes 64

XII *Las bases del Estado*

114. El nacimiento del Estado argentino 75
115. Organización del Estado 79
116. El territorio nacional 86
117. Los nombres del país 89
118. La forma federal del Estado 91

119. Las intervenciones federales 97
120. Los fines y las funciones del Estado 102
121. La forma de gobierno 107
122. La capital de la Nación 113
123. Las relaciones internacionales 117
124. Cuestiones de límites 123
125. El sistema constitucional y su evolución 127

XIII *Gobierno y administración*
126. La formación del Poder Ejecutivo 135
127. Evolución del régimen presidencial 141
128. Los ministros 145
129. La administración pública 147
130. Orígenes del Poder Legislativo 152
131. El funcionamiento del Congreso 157
132. La administración de justicia (1810-1862) 160
133. Los juicios de residencia 169
134. El procedimiento judicial 170
135. La justicia nacional y el procedimiento 172
136. Las provincias en la época preconstitucional 179
137. La organización constitucional de las provincias 186
138. Los municipios 189
139. El Patronato Nacional 192
140. La Iglesia Católica y la libertad de cultos 200

XIV *Las instituciones sociales*
141. La evolución de la sociedad argentina 207
142. Los negros 211
143. Los indígenas 214
144. El mestizaje 216
145. La inmigración 219
146. Los blancos y las clases dirigentes 222
147. Derechos humanos 227
148. La ciudadanía y la nacionalidad 234
149. Los sistemas electorales y los partidos políticos 237
150. Organización militar 242
151. La enseñanza primaria y media 246
152. Las universidades y la cultura superior 250
153. Derecho civil: la condición de las personas 255
154. El matrimonio 259

155. Derecho sucesorio 262
156. Derecho penal 264

XV *La economía*
157. Evolución general de la economía argentina 273
158. El régimen de la propiedad y los derechos reales 282
159. La tierra pública 287
160. El trabajo 289
161. Derecho comercial 296
162. El derecho de minería 300
163. Petróleo y energía 303
164. La libertad de comercio y el proteccionismo 305
165. La regulación del comercio y la industria 310
166. El transporte y las comunicaciones 313
167. Organización financiera 319
168. La moneda 323
169. Los bancos 329

XVI *Fuentes del derecho*
170. El concepto del derecho 335
171. El sistema de fuentes formales 339
172. Proyectos y sanciones constitucionales 344
173. La Constitución definitiva 349
174. Las reformas posteriores 353
175. Constituciones y pactos interprovinciales 356
176. Los códigos de comercio 358
177. El código civil 361
178. Los códigos penales 365
179. El código de minería 369
180. Otros códigos nacionales 370
181. Los tratados internacionales 372
182. Las leyes 373
183. Recopilaciones de leyes 376
184. Los decretos 378
185. Obligatoriedad de las leyes 380
186. La costumbre 382
187. La jurisprudencia 383
188. La vigencia del derecho en el espacio y en el tiempo 387
189. La formulación y el contenido del derecho 391
190. Acerca de la existencia de un derecho argentino 394

TERCERA PARTE

EL DERECHO ARGENTINO

CAPÍTULO XI

EVOLUCION HISTORICA

97. *La revolución de Mayo.*— El cambio fundamental que se produjo en Buenos Aires el 25 de mayo de 1810 dio nacimiento a nuevas naciones que surgieron de la quiebra del viejo imperio español. El acontecimiento —simultáneo a los que ocurrieron en otros lugares de América— fue una consecuencia de la transformación que se estaba operando en el mundo occidental. Pero también lo favorecieron las circunstancias por las cuales atravesaba la península ibérica.

La política internacional de Carlos IV —impulsada por su ministro Manuel Godoy, príncipe de la Paz— había quedado subordinada a la de Napoleón, cuyo poder cada vez más grande obligó a España a colocarse bajo su amparo. En la batalla de Trafalgar (octubre 21 de 1805), perdió su flota y la posibilidad de mantener comunicaciones regulares con sus dominios de ultramar. La lucha contra Inglaterra dio motivo y ocasión para que esta potencia marítima invadiera el Río de la Plata en 1806 y 1807. Napoléon, por su parte, decretó en 1806 el bloqueo continental, cerrando los puertos de Europa al comercio británico. Y para asegurar mejor la efectividad de esa medida, se dispuso, con la complicidad de Godoy, a ocupar el reino de Portugal.

Para ello las fuerzas napoleónicas cruzaron la península y en una rápida campaña se apoderaron de Portugal, mientras la corte lusitana se refugiaba en Río de Janeiro. Otros efectivos del mismo ejército quedaron estacionados en España, originando una gran resistencia popular. El motín de Aranjuez (marzo de 1808) produjo la caída de Godoy y la abdicación de Carlos IV en favor de su hijo Fernando VII. Pero Napoleón, mediante hábiles maniobras, consiguió atraerlos a Bayona, y allí ambos reyes le cedieron sus derechos al trono (mayo de 1808). El emperador de-

signó entonces a su hermano José Bonaparte, que se instaló en Madrid bajo la protección de las tropas francesas.

Entre tanto, el creciente odio popular contra los invasores determinó sucesivos levantamientos en las provincias, a partir del 2 de mayo, y la constitución de Juntas locales de gobierno para luchar contra los franceses. Estas Juntas formaron luego la "Junta Suprema Central Gobernadora del Reino", que tuvo su sede en Aranjuez (septiembre 25 de 1808) y pasó más tarde a Sevilla (diciembre 17 de 1808). En el Río de la Plata, tanto Fernando VII como la Junta Central fueron reconocidos y jurados, y esta última designó virrey a Baltasar Hidalgo de Cisneros.

Sin embargo, el avance de los ejércitos napoleónicos y las mismas disidencias internas obligaron a la Junta Central a disolverse el 29 de enero de 1810. Se anunció entonces que se había constituido en la isla de León, próxima a Cádiz, un "Consejo de Regencia". Pero simultáneamente toda la península quedaba en poder de los franceses.

Estas noticias se conocieron en Buenos Aires el 17 de mayo. Era la oportunidad que esperaban los revolucionarios. Había, en efecto, uno o más núcleos que aspiraban a modificar substancialmente las instituciones sociales y políticas del país. Eran, en primer término, los intelectuales imbuidos del ideario de la Ilustración, formados sobre todo en las universidades (ver nº 67 y 96), que integraban un movimiento difundido por toda la América española. Belgrano y Castelli, los Rodríguez Peña, Vieytes, Donado y otros encabezaban ese grupo inicial que había propagado su doctrina social y económica en los periódicos y trataba de llegar a la independencia y a una organización política de tipo liberal, acorde con las teorías de quienes habían promovido los cambios revolucionarios de Francia y de los Estados Unidos.

Este grupo buscó, a fines de 1809, la unión con los jefes militares de los cuerpos formados por criollos, Saavedra, Martín Rodríguez, los Balcarce, Terrada, Viamonte, etc., se aliaron a ellos inclinando la balanza del poder, porque de su apoyo dependía entonces exclusivamente —a falta de otras tropas organizadas— la subsistencia o desaparición del gobierno constituido.

El virrey Cisneros tuvo que ceder ante la presión de los jefes militares y autorizó la reunión de un Cabildo Abierto para el 22 de mayo. Allí se discutió "si se ha de subrogar otra autoridad a la superior que obtiene el Excmo. Sr. Virrey, dependiente de la soberana que se ejerza legítimamente a nombre del Sr. D. Fernando Séptimo, y en quién?".

La mayoría opinó en favor de la caducidad del virrey, y su reemplazo por una Junta que debía designar el Cabildo. Saavedra sostuvo en su voto —al cual adhirieron numerosos asistentes— que no quedara duda "de que el pueblo es el que confiere la autoridad, o mando". El fundamento mismo de la soberanía cambiaba así de titular, pasándose de un régimen monárquico a otro en el cual el poder debía afirmarse en la voluntad popular.

El Cabildo quiso buscar una solución de compromiso, y el 24 de mayo nombró una Junta presidida por el virrey Cisneros e integrada, corporativamente, por un militar (Saavedra), un abogado (Castelli), un sacerdote (Juan Nepomuceno de Sola) y un comerciante (José Santos Inchaurregui). Pero la presión militar y popular —expuesta a través de una *Representación* firmada ese mismo día y el 25— lo obligó a admitir la Junta que los elementos revolucionarios le impusieron. La presidía Cornelio de Saavedra, el militar más prestigioso, y la integraban Belgrano, Castelli, Azcuénaga, Alberti, Larrea y Matheu como vocales, y Mariano Moreno y Juan José Paso como secretarios.

El primer gobierno argentino surgió con la obligación de buscar el acuerdo de los demás pueblos del virreinato. Debía convocar a los cabildos de todas las ciudades para que éstos, en unión con "la parte principal y más sana del vecindario", eligieran representantes y los enviaran a Buenos Aires a fin de organizar el nuevo gobierno. Pero también, para asegurar la efectividad de esas elecciones, iba a enviarse una expedición militar hacia el norte.

Se aspiraba, de esa manera, a separar de España al virreinato del Río de la Plata, para alcanzar dos objetivos fundamentales: por un lado la independencia absoluta de estas comarcas y por el otro el establecimiento de un régimen político respetuoso de las libertades civiles y por lo tanto de base constitucional. Concurrían a afirmar ese ideario toda la evolución política y el pensamiento contemporáneo de Europa y de América del Norte, cuya constitución ya era conocida en el Plata.

98. *Movimientos políticos posteriores.*— No resultó fácil llegar a cumplir esos ideales. No todas las regiones aceptaron la dirección que Buenos Aires quiso imponer desde el principio, ni todos los sectores de la opinión coincidieron en el sistema de gobierno que debía establecerse. La conducción política no siempre fue lo suficientemente dúctil y sabia, y las pasiones se sobrepusieron con frecuencia a las conveniencias nacionales.

Una serie prolongada de conflictos políticos, confusos y contradictorios muchas veces, jalonan la primera década de nuestra historia, que

concluye —una vez declarada la independencia— con la desaparición de todo gobierno nacional.

La revolución había triunfado gracias al acuerdo de los militares y de los intelectuales ilustrados. Estos últimos tuvieron en Mariano Moreno, abogado de brillante pluma y de notable inteligencia, al ejecutor de un pensamiento que, sin embargo, adoptó bien pronto matices jacobinos. Los fusilamientos sin proceso de los más encumbrados enemigos y las persecuciones contra ciertos grupos sociales provocaron una resistencia entre los moderados de la Junta. Saavedra se hizo su jefe y consiguió, el 18 de diciembre de 1810, la renuncia del joven secretario. El mismo día se incorporaron a la Junta los diputados que habían designado las ciudades del interior, formándose así la Junta Grande.

Los morenistas se agruparon en una "Sociedad Patriótica" que se hizo naturalmente opositora. Para acallar sus críticas los militares, trayendo a la ciudad a los pobladores de los suburbios, realizaron el movimiento del 5 y 6 de abril de 1811, que obligó a expulsar a algunos miembros de la Junta. Entre tanto fracasaban las tentativas destinadas a reunir a todo el virreinato bajo una misma dirección. No fue posible conseguir que la Banda Oriental eligiera sus representantes, ni lograron el triunfo las expediciones enviadas al Alto Perú y al Paraguay.

Los desaciertos de la Junta Grande dieron razón a sus enemigos. Luego de algunos tumultos provocados por los opositores, el Cabildo de Buenos Aires creó un nuevo gobierno —el Triunvirato— formado por tres vocales y tres secretarios que eran en su mayoría porteños. La Junta Grande se convirtió entonces (19 de septiembre de 1811) en Junta Conservadora encargada del poder legislativo.

El primer Triunvirato, cuya figura más destacada fue el secretario Bernardino Rivadavia, no pudo o no quiso realizar los fines de la revolución. Otro movimiento armado, dirigido por la Logia Lautaro, impuso un cambio de gobierno el 8 de octubre de 1812, con la consigna expresa de convocar a las demás regiones del país. El segundo Triunvirato reunió, en efecto, a la Asamblea de 1813, en la cual estuvieron representados todos los pueblos del antiguo virreinato con excepción del Paraguay, ya separado de la unión, Montevideo —cuyos diputados no fueron aceptados— y algunos del Alto Perú dominados por los españoles.

La Asamblea General Constituyente comenzó por declarar en su reunión inicial (31 de enero de 1813) que en ella residía "la representación y ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata". Esta posición sirvió de base para realizar reformas que anticipaban la independencia. La escarapela, el escudo y la aprobación del himno, junto con la bandera creada en 1812 por Belgrano, completaron los símbolos de la nacionalidad.

Al mismo tiempo se decretaron reformas fundamentales de carácter social. La libertad de los esclavos nacidos después del 31 de enero de 1813 o que se introdujeran por vía de comercio fue el principio de la extinción gradual de la esclavitud. Los indios quedaron eximidos de tributos y de todas las derivaciones del régimen de la encomienda. Se abolieron los títulos de nobleza y otras características del sistema señorial, procurando así afirmar un igualitarismo progresivo. También se hicieron reformas políticas creándose el 26 de enero de 1814 un poder ejecutivo unipersonal con el título de Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Esta Asamblea, sin embargo, no alcanzó a considerar el problema de la independencia ni de los proyectos constitucionales que se habían preparado. Sus miembros, porteños en gran mayoría, formaron un grupo político encabezado por el general Alvear que chocó con Artigas —promotor del federalismo en la Banda Oriental— y con los ejércitos del Norte y de Cuyo, al mando de Rondeau y San Martín.

La oposición a Alvear, ya Director Supremo, produjo la revuelta de mediados de abril de 1815, dirigida por los grupos porteños más moderados, a los cuales apoyaron las fuerzas militares del interior. El Cabildo de Buenos Aires eligió entonces Director a Ignacio Alvarez Thomas —como suplente de Rondeau— y a una Junta de Observación de cinco miembros encargada de sancionar un *Estatuto Provisional*, lo que en efecto hizo el 5 de mayo.

Este primer ordenamiento político, aunque no fue aceptado en todas las regiones, sirvió sin embargo para organizar el Congreso General Constituyente que se reunió en Tucumán el 24 de marzo del siguiente año. En él estuvieron representadas las actuales provincias argentinas con excepción de las del Litoral —que obedecían a la influencia de Artigas— y también concurrieron algunos diputados del Alto Perú.

Durante esos años —1810 a 1816— se habían producido cambios fundamentales en Europa. Liberado por Napoleón, Fernando VII volvió al trono español en marzo de 1814. Pocos meses después los borbones retornaban a Francia. Se organizó entonces la Santa Alianza, formada por los monarcas continentales que defendían el principio de legitimidad y el derecho divino de los reyes. Fernando VII desconoció la constitución sancionada en 1812 por las Cortes de Cádiz, y se produjo una profunda división entre los absolutistas y los liberales españoles.

Estos cambios repercutieron naturalmente en el Plata. Ya no se podía sostener la postura inicial de los gobiernos revolucionarios, fundada en la falta de un gobierno legítimo en España, y se hizo imperioso adoptar la decisión separatistas. Hugo, sin embargo, un intento conciliatorio —la misión de Rivadavia y Belgrano a Europa— que fracasó en España y tampoco pudo conseguir que Carlos IV patrocinara el proyecto de instalar una monarquía independiente en el Plata. La intransigencia del rey hizo inevitable la separación de España.

Así lo proclamó solemnemente el Congreso de Tucumán el 9 de julio de 1816, agregando que las Provincias Unidas del Río de la Plata serían un Estado independiente de toda dominación extranjera. Esta resolución trascendental significaba crear una nueva Nación, asumiendo una soberanía que hasta entonces correspondía teóricamente al rey Fernando. Pero, en realidad, la declaración de Tucumán no hizo más que confirmar una situación de hecho que ya existía desde 1810, aunque dándole un contenido jurídico de proyecciones internacionales, que además obligaba a organizar territorial y políticamente al nuevo país.

El mismo Congreso nombró Director Supremo al General Juan Martín de Pueyrredón, que supo acelerar la guerra contra España ayudando a San Martín, pero no pudo, en cambio, pacificar el país ni resolver los demás problemas de carácter interno y exterior. Durante su gobierno los portugueses invadieron la Banda Oriental y se apoderaron de Montevideo. No fue posible llegar a un entendimiento con Artigas, que dominaba todo el Litoral, y las luchas civiles prosiguieron cada vez con mayor encarnizamiento. Mientras San Martín aseguraba la independencia de Chile, los caudillos Estanislao López y Francisco Ramírez conseguían triunfar en Santa Fe y Entre Ríos, rechazando victoriosamente las expediciones enviadas para someterlos.

La anarquía interna hizo pensar a muchos hombres dirigentes de entonces en la conveniencia de una monarquía que, con el apoyo de alguna potencia europea o del Brasil, consiguiera imponer el orden y consolidar la independencia. Hubo gestiones secretas en ese sentido, que al ser conocidas provocaron mayores resistencias en el Litoral. López y Ramírez avanzaron sobre Buenos Aires derrotando en Cepeda al nuevo Director Supremo Rondeau (febrero 1° de 1820). Los vencedores impusieron como condición ineludible para lograr la paz que Buenos Aires se convirtiera en una provincia igual a las demás. Y así, al tiempo que desaparecían el Directorio y el Congreso, surgieron una Sala de Representantes y un Gobernador exclusivamente porteños, sin imperio alguno sobre el resto

del país. A los diez años de la revolución de Mayo las provincias argentinas se hallaban disgregadas y sin apariencia de nación.

Sin embargo, por una singular estrategia promovida por los grupos superiores de Buenos Aires, al mismo tiempo se formaba territorialmente el país. Artigas fue vencido por los portugueses en Tacuarembó (enero 22 de 1820), y sus subordinados Ramírez y López se unieron entonces a las demás provincias, aunque conservando cada una su independencia. En el tratado de Pilar que firmaron con el nuevo gobernador de Buenos Aires (febrero 23 de 1820), quedó establecido que "todas las Provincias de la Nación aspiran a la organización de un gobierno central". Y un convenio secreto obligaba a Buenos Aires a proporcionar armas, pertrechos y dinero a Ramírez. Pocos meses después este último derrotaba a Artigas, que tuvo que refugiarse para siempre en el Paraguay. De esta manera las provincias, sin llegar a establecer ningún régimen político común, reconocieron la existencia de una Nación en potencia, cuya organización iba a ser el objetivo de los movimientos políticos y militares ulteriores.

99. *Ensayos de organización.*— No habían faltado, en esa época, tentativas destinadas a dar forma al nuevo Estado surgido en 1810. También se sancionaron disposiciones fundamentales destinadas a asegurar los derechos humanos, la igualdad y las libertades civiles.

La idea de que el Estado debía constituirse, es decir, organizarse bajo un sistema análogo al que habían adoptado los Estados Unidos, la Francia revolucionaria o la España de las Cortes de Cádiz, era una de las nociones características de la ciencia política contemporánea. El poder debía sujetarse a formas que impidieran el despotismo y aseguraran las libertades individuales. Para ello era indispensable sancionar una declaración de derechos y establecer la división de los poderes.

Ya en 1811 se trató de alcanzar ambos objetivos. La Junta Conservadora sancionó —en virtud de las atribuciones que le habían sido acordadas al crearla— un *Reglamento* (octubre 22 de 1811) que esbozaba una división de los poderes algo elemental, dando una evidente superioridad al legislativo encarnado en la misma Junta. El Triunvirato desconoció ese Reglamento, disolvió la Junta Conservadora y sancionó un *Estatuto Provisional* (noviembre 22 de 1811), al cual agregó un decreto sobre seguridad individual y otro sobre libertad de imprenta, desapareciendo la división de poderes [1].

1 *ACA*, VI, 2ª p., 599-606.

La Asamblea de 1813 no alcanzó a considerar los proyectos constitucionales que habían sido preparados, pero fijó en cambio algunas reglas de gobierno en el *Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo* (febrero 27 de 1813) y en el decreto que creó el Directorio (enero 26 de 1814) [2]. Sin embargo, al suspender sus sesiones el 8 de septiembre de 1813, autorizó al Poder Ejecutivo "para que obre por sí con absoluta independencia durante la suspensión de las sesiones, debiendo dar cuenta a la Asamblea". Y el 18 de noviembre volvió a confirmar "las mismas facultades extraordinarias" anteriormente concedidas [3].

El primer ensayo constitucional de cierta jerarquía fue el *Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado*, que la Junta de Observación sancionó el 5 de mayo de 1815 [4]. Aunque dictado para resolver los problemas circunstanciales derivados de la revolución de abril anterior, sus disposiciones contenían reglas minuciosas y orgánicas relativas a los poderes ejecutivo y judicial, al ejercicio de la ciudadanía, a la forma de elegir los diputados al futuro Congreso, los cabildos y los gobernadores de provincia, y contenía además una declaración de derechos.

Dicho Estatuto no fue aceptado en todas partes, y como limitaba considerablemente las facultades del Ejecutivo, el Congreso de Tucumán le introdujo reformas sustanciales en noviembre 22 de 1816 [5]. Pero estas últimas tampoco alcanzaron a resolver aquel problema, y el Director Pueyrredón suspendió su publicación. El mismo Congreso, ya reunido en Buenos Aires, dictó entonces el *Reglamento Provisorio sancionado por el Soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América, para la dirección y administración del Estado*, del 3 de diciembre de 1817 [6], que acentuaba el centralismo en la elección de los gobernadores y contenía otras reformas importantes.

Algunos meses después el Congreso se dispuso a tratar el proyecto de constitución, que además debía dar las normas relativas al Poder Legislativo. Después de largas y juiciosas deliberaciones, el 22 de abril de 1819 quedó sancionada la *Constitución de las Provincias Unidas en Sud América* [7], que las diversas autoridades, ejércitos y provincias —con excepción de las del Litoral— juraron cumplir.

2 *ACA*, I, 16 y 83.
3 *ACA*, I, 72 y 79.
4 *ACA*, VI, 2ª p., 638-650.
5 *ACA*, VI, 2ª p., 667-680.
6 *ACA*, VI, 2ª p., 684-696.
7 *ACA*, VI, 2ª p., 714-720.

Sin embargo estas últimas, que nunca habían reconocido la autoridad del Congreso, invadieron la provincia de Buenos Aires en febrero de 1820 y obligaron a disolver aquella organización nacional. Entre tanto, había surgido ya en muchas partes otro sistema, que invocando el federalismo procuraba afirmar la autonomía de las provincias. El régimen constitucional, propiciado por los gobernantes y los grupos ilustrados de la sociedad excesivamente apegados a esos modelos teóricos, aparecía como una solución demasiado prematura en un país que todavía no estaba preparado para sujetarse a esa disciplina.

100. *La formación de las provincias.*— Al producirse la revolución de Mayo subsistieron las divisiones administrativas del antiguo virreinato (ver nº 48). Los primeros gobiernos designaron a los intendentes y a los demás funcionarios locales conservando sus denominaciones. Sólo acentuaron la importancia de las ciudades al establecer que ellas, y no las intendencias, tendrían representantes elegidos en cabildos abiertos por "la parte principal y más sana del vecindario".

La influencia de Deán Gregorio Funes, diputado de Córdoba ante la Junta Grande, determinó un primer cambio que, sin embargo, tuvo escasa duración. Por la *Orden* de febrero 10 de 1811 se crearon —en reemplazo de los gobernadores-intendentes y de los demás funcionarios ejecutivos que existían en las otras ciudades— Juntas Gubernativas de dos categorías. En las capitales de Intendencia, como Salta y Córdoba, debían erigirse Juntas presididas por el Gobernador Intendente e integradas por cuatro miembros elegidos popularmente. En las demás ciudades se crearon Juntas Subordinadas de tres miembros, formadas por el Comandante de Armas y dos colegas electivos [8]. Era un modo de imitar, en cada ciudad, la forma de gobierno colegiado que imperaba en Buenos Aires, pero manteniendo al mismo tiempo las jerarquías territoriales existentes. Estas Juntas duraron hasta febrero de 1812, y fueron sustituidas por gobiernos unipersonales.

Simultáneamente aparecían ya otras tendencias. El Cabildo de Jujuy escribía a la Junta Grande, el 19 de febrero de 1811, que esa ciudad con su distrito "deve ser reputada como una pequeña República que se gobierna a sí misma" [9]. Y su diputado, el presbítero Juan Ignacio de Gorriti, sostenía la absoluta igualdad de todos los pueblos, debiendo cada

8 *ACA*, VI, 2ª p., 927.
9 RICARDO LEVENE, en *HNA*, V, 2ª secc., 485.

ciudad entenderse directamente con el gobierno supremo sin sujetarse a ninguna dependencia respecto de la capitales de intendencia.

Surgía así, inicialmente, una tendencia a la autonomía municipal, derivada de las distancias y de la separación de cada ciudad. La jerarquía de ciudades que había existido antes de la revolución no se adecuaba al nuevo régimen, cuya postura política fundamental consistía en afirmar los derechos de cada pueblo a forjar su propio destino y la participación igualitaria de todos en la organización de un gobierno común.

Sin embargo, las autoridades sucesivas instaladas en Buenos Aires ejercitaron sin ambajes una superioridad que ellas mismas se habían atribuido. El Paraguay y Montevideo no quisieron aceptar la dirección de la antigua capital, y otras ciudades buscaron en el modelo norteamericano el tipo de organización que permitiera eliminar ese predominio.

Estas orientaciones aparecen ya claramente expuestas a fines de 1812 y principios de 1813. Cuando las diversas ciudades dan instrucciones a sus diputados para la Asamblea, Tucumán, Córdoba, Potosí, Jujuy y La Rioja insisten en que la futura organización debe respetar los derechos de cada una, inclinándose por el sistema federal. José Artigas, en la Banda Oriental, va aún más lejos y postula un sistema "de Confederación para el pacto recíproco con las provincias que forman nuestro Estado", de tal modo que cada "Provincia retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la Confederación de las Provincias Unidas juntas en Congreso" [10]. Era una traducción casi literal del *Acta de Confederación* norteamericana de 1777.

En algunas regiones esta tendencia federalista se apoyó en las milicias gauchas que se habían armado para colaborar con los ejércitos, y que sólo reconocían la autoridad de algunos caudillos con sus mismas costumbres. Artigas en la Banda Oriental, Bernabé Araoz en Tucumán y Martín Güemes en Salta fueron los primeros que movilizaron a los gauchos, logrando así una base de poder incontrastable. Las diferencias sociales que se habían producido durante el virreinato (ver nº 68) resurgían para crear una separación cada vez más profunda entre los grupos ilustrados de las ciudades y los sectores rurales de costumbres y formación completamente diversas. Sin embargo, el federalismo contó también con el apoyo de muchos núcleos urbanos de elevada condición, que no aceptaban el liberalismo de los ilustrados y que en el interior se oponían a la dominación política y económica de los porteños.

10 Instrucciones de abril 13 de 1813, en ARIOSTO D. GONZÁLEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata (1810-1814)*, 287, Montevideo, 1962.

En un principio Posadas y Alvear, junto con la Asamblea que dirigían, trataron de contrarrestar esas tendencias disgregadoras. Pero no consiguieron evitar la revolución de abril de 1815. Antes de que cayera ese régimen, el Triunvirato y el Director Posadas crearon sucesivamente —tratando de satisfacer aquellos anhelos localistas y de eliminar la influencia de Artigas— las nuevas intendencias de Cuyo (noviembre 29 de 1813), Oriental del Río de la Plata (marzo 7 de 1814), Entre Ríos y Corrientes (septiembre 10 de 1814), y por último la de Tucumán, que comprendía también las ciudades de Santiago del Estero y Catamarca (octubre 8 de 1814). La elevación administrativa de esos territorios se hizo naturalmente a expensas de las antiguas intendencia de Córdoba, Buenos Aire y Salta.

Además, el *Estatuto Provisional* de 1815 estableció que "los Gobernadores de las Provincias serán nombrados por los respectivos electores de ellas", mediante un procedimiento que consistía en designar seis candidatos, sortear tres de ellos y elegir entre los insaculados. Aunque el sistema era complicado y no consultaba las tendencias de la opinión sino en mínima parte, de cualquier modo eliminaba la injerencia del poder central en el nombramiento de aquellas autoridades.

Estas disposiciones no fueron suficientes, sin embargo, para detener el avance de las tendencias federales. Bajo la influencia de Artigas, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba y Santa Fe se separaron de Buenos Aires en los primeros meses de 1815, eligiendo sendos gobernadores bajo la presión de las fuerzas armadas. Salta hizo lo mismo en mayo, nombrando a Martín Güemes. Y si bien esta última provincia y la de Córdoba concurrieron al Congreso de Tucumán, las demás fueron teatro permanente de luchas civiles hasta 1820.

El proceso de disgregación política se agudiza entonces. El ejército que venía del Norte en auxilio de las autoridades nacionales se subleva en la posta de Arequito (enero 7 de 1820), y coloca al coronel Juan Bautista Bustos en el gobierno de Córdoba. Estanislao López y Francisco Ramírez —como ya lo señalamos— derrotan al Director Rondeau y exigen la formación de un gobierno puramente local en Buenos Aires.

El mismo año de 1820, que señala la cúspide de esa parábola disgregadora, contempla nuevas separaciones. Santiago del Estero se desvincula de la efímera República del Tucumán, creada poco tiempo antes; La Rioja proclama su independencia de Córdoba; San Juan y San Luis se apartan de Mendoza. Este movimiento prosigue en 1821, en que Corrien-

tes rompe su unión con Entre Ríos y Catamarca los vínculos que la ligaban a Tucumán. Años después, en 1834, se produce la autonomía de Jujuy al apartarse de Salta.

Estas tendencias disolventes no llegaban, sin embargo, a negar la unión de todas las provincias. Ni siquiera Artigas adoptó actitudes absolutamente separatistas. Todos reconocían la existencia de una Nación, a la cual querían organizar sin interferencias extrañas y respetando aquellas autonomías.

Para afirmar ese deseo se suceden los pactos interprovinciales. El de Pilar, firmado por Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, reconoce la existencia de una "federación, que de hecho admiten", pero al mismo tiempo declara que "todas las provincias de la Nación aspiran a la organización de un gobierno central" [11]. A fines de ese año crucial (noviembre 24) se firma entre Buenos Aires y Santa Fe el tratado de Benegas, destinado a propiciar la reunión de un Congreso en Córdoba [12]. Pero en enero 25 de 1822 (tratado cuadrilátero) se convino entre las provincias del Litoral no concurrir al Congreso de Córdoba y celebrar otro en oportunidad conveniente [13]. El mismo sistema de los pactos continúa utilizándose más adelante, en 1827, 1829, 1831 y 1852.

Simultáneamente las provincias trataban de organizar sus instituciones para adecuarlas a las nuevas circunstancias imperantes. Algunas dictan constituciones (Santa Fe en 1819, Tucumán en 1820, Córdoba y Corrientes en 1821, Entre Ríos en 1822 y Catamarca en 1823), que son a veces remedos simplistas de la nacional sancionada en 1819. Otras, sin llegar a formar esos cuerpos legales, ordenan su administración e imponen reformas fundamentales, como lo hizo Buenos Aires bajo el gobierno de Martín Rodríguez (1820-24). Pero esos esfuerzos destinados a implantar un sistema de derecho no tuvieron mayores consecuencias, afianzándose en cambio regímenes personalistas —casi siempre despóticos— que prescindían de las limitaciones establecidas a su poder.

101. *Centralismo y federación.*— Dos procesos simultáneos se desarrollaron como consecuencia de esa situación político-militar: por un lado la afirmación de la autonomía de las ciudades y la consiguiente creación de las provincias como núcleos constitutivos de la nueva Nación; y

11 *ACA*, VI, 2ª p., 131.
12 *ACA*, VI, 2ª p., 146.
13 *ACA*, VI, 2ª p., 155.

por el otro el triunfo de una tendencia federalista que, luego de muchas alternativas, iba a imponer una forma de Estado respetuosa de esas autonomías.

El primero es un proceso de disgregación política análogo al que se produjo en otros sectores del antiguo virreinato, pero que no alcanzó a ser totalmente separatista. Construye en cambio nuevas entidades soberanas e independientes entre sí, al menos en teoría, que buscan su reunión federativa. El otro es, fundamentalmente, una tendencia de significación contraria, reunificadora bajo un signo federalista, que aspira a organizar a la Nación pero que, al mismo tiempo, por su oposición a Buenos Aires, elige y defiende esa forma política como medio de contrarrestar su dominación. Uno da nacimiento a las provincias; el otro impondrá en definitiva un sistema restaurador de la nacionalidad.

Las provincias surgen por disgregación de las antiguas intendencias. Las ciudades subordinadas —con sus respectivas campañas— se separan de las capitales. Las trece ciudades (sin contar a San Ramón de la Nueva Orán), así como el territorio de Entre Ríos, logran una autonomía que no acepta ninguna subordinación jurídica respecto de las demás. Se trata, en síntesis, del proceso que convierte a las ciudades en distritos políticos territoriales con su respectiva organización gubernativa.

Esas nuevas entidades tratan simultáneamente de lograr una participación en el gobierno común, y adoptan para conseguirlo la bandera federalista. Esa pretensión no sólo respondía a evidentes razones de principio —puesto que todos los pueblos debían intervenir en la elección de las autoridades comunes— sino también a motivos políticos, ideológicos, sociales y económicos que hicieron más difícil resolver el problema de la organización.

Era lógico que se diera a todas las ciudades —y luego a las provincias— esa participación en el ejercicio del poder. Pero Buenos Aires, autora de la revolución, creía también tener mejores títulos para dirigirla, tanto por su mayor cultura y poderío, cuanto por ser la antigua capital. Los gobiernos sucesivos concentraron el poder en Buenos Aires e incluso, con los dos Triunviratos y la Asamblea de 1813, desempeñaron esa autoridad con elementos casi exclusivamente porteños. Los grupos dirigentes del interior —que además se veían obligados a aceptar a los mandatarios enviados desde la capital— se consideraban desplazados y pidieron un tipo de organización que consultara los anhelos localistas y les otorgara una parte en la conducción nacional.

El problema no quedó solamente en manos de esos grupos dirigentes, porteños o provincianos. Al mismo tiempo surgían a la vida política,

primero en la Banda Oriental, luego en las provincias vecinas y por último en todas partes, núcleos sociales inorgánicos y desprovistos de cultura que se opusieron a los ilustrados. Mientras estos últimos proyectaban reformas destinadas a poner en práctica sus teorías políticas y sociales, aquéllos trataban de mantener un espíritu tradicional más apegado a sus modalidades propias, defendiendo la religión, las formas de vida y las estructuras sociales y económicas existentes. Y para ello se organizaron militarmente en torno a jefes que habían sobresalido en las campañas y que adoptan ese espíritu opuesto a lo urbano y a las ideologías novedosas que querían importarse.

Esos núcleos sociales constituían la base de la población rural, especialmente en las regiones orientales del país. La desorganización de las misiones jesuíticas, las luchas fronterizas con Portugal y el sistema económico de la industria ganadera habían dado origen a una población inestable, inculta y poco respetuosa de las leyes, cuyos componentes recibieron la denominación genérica de gauchos. Estos sectores numerosos e insatisfechos contaron con el apoyo y la dirección de otros núcleos superiores que, por razones ideológicas, sociales o económicas, se oponían también al predominio de los ilustrados y de los porteños. Y así se formaron, en todas partes, poderosos grupos que adoptaron la bandera del federalismo como única fórmula conocida para contrarrestarlos.

Razones de índole económica contribuyeron asimismo a la división del país. Buenos Aires era el puerto único, y su aduana podía regular la introducción de mercaderías del exterior. El librecambio que adoptaron los porteños —porque así podían vender más al exterior y porque sus comerciantes surtían los mercados internos— significó para muchas industrias locales una competencia ruinosa. Además, las nuevas condiciones políticas interrumpieron el comercio con el Paraguay, el Alto Perú y Chile, trastornando las economías del interior. Y por último los provincianos, advirtiendo que los recursos aduaneros eran la base material en que se apoyaba el predominio porteño, quisieron intervenir en su gobierno e incluso abrir nuevos puertos en el Litoral para el comercio directo con el exterior.

En Buenos Aires mismo existían sectores sociales opuestos al sistema ideológico que los ilustrados querían imponer. Los grupos tradicionalmente superiores —eliminados del ejercicio del poder y aun perseguidos hasta 1815— nunca aceptaron una orientación política que incluía también profundas reformas en el orden espiritual, en la estructura de la sociedad y hasta en la economía. Esos elementos conservadores, unidos

con la población de las campañas, se aliaron a los federales del interior y les dieron el apoyo que en definitiva hizo triunfar esa modalidad política.

Pero lo que caracteriza a todo este proceso es, sobre todo, su extraordinaria fluidez y la inestabilidad de sus realizaciones, hasta que se llega al segundo gobierno de Rosas en 1835. La lucha se produjo, simultáneamente, en el plano político y en el plano territorial. Fue un debate doctrinario sostenido por la fuerza de las armas y los apetitos de poder, en medio de las alternativas de enconadas luchas intestinas. Si bien las provincias conservaron su personalidad política, con sus propios regímenes y sus autoridades, todas ellas conocieron las vicisitudes de las guerras civiles que elevaron sucesivamente a los partidarios de uno y otro sistema, sin que ninguno triunfara en forma definitiva. Al cabo de los años hasta se olvidó el objetivo inicial de la contienda, que era la organización nacional, para admitir un régimen que reproducía, bajo el rótulo federalista, la antigua dominación de Buenos Aires.

102. *El Congreso de 1824 a 1827.*— A fines de 1820 se inicia en la provincia de Buenos Aires el gobierno de Martín Rodríguez, que tratará de organizar este distrito y, posteriormente, de reencauzar el proceso constitucional.

Las provincias se habían comprometido, ese mismo año, a enviar sus diputados a Córdoba para considerar los problemas de la nacionalidad. Allí dominaba Juan Bautista Bustos, cuya influencia era entonces predominante. Pero cuando Rivadavia, en julio de 1821, fue nombrado ministro de Rodríguez, comenzó a trabar la acción del Congreso que estaba próximo a instalarse, y a fines del mismo año regresaron los representantes porteños.

Bajo el impulso de Rivadavia la provincia de Buenos Aires inicia entonces su transformación institucional, económica y cultural. Se organiza la justicia, desaparecen los cabildos, se fijan normas para el ejercicio del Poder Ejecutivo, surge el Banco de Descuentos y se funda también la Universidad de Buenos Aires, al mismo tiempo que se producen adelantos notables en todos los órdenes, al amparo de un período de paz interna y exterior. Pero algunas de esas reformas, como la eclesiástica, contrarían sentimientos arraigados y producen sordas resistencias.

En poco tiempo Buenos Aires se coloca nuevamente en posición rectora y considera llegada la oportunidad de reconstruir la nacionalidad. Dos problemas internacionales tornaban urgente la formación de un gobierno que representara a todo el país: la firma de un tratado con Inglate-

rra —que iba así a reconocer nuestra independencia— y la situación de la Banda Oriental ocupada por el imperio del Brasil. Juan Gregorio de las Heras, nuevo gobernador desde mayo de 1824, hizo las gestiones necesarias para la reunión del Congreso en Buenos Aires.

Los diputados de las provincias se congregaron en diciembre de 1824, y después de un arduo debate sancionaron la *Ley Fundamental* en enero 23 de 1825. En ella quedó dispuesto que hasta que se aprobara la constitución "las provincias se regirán interinamente por sus propias instituciones"; que esa constitución sería "ofrecida oportunamente a la consideración de las provincias"; y que "hasta la elección del poder ejecutivo nacional queda éste provisoriamente encomendado al gobierno de Buenos Aires" [14].

Ese respeto por las situaciones locales auguraba una política de tolerancia y de compromiso que no tuvo ulterioridades. El partido unitario fue consolidando su posición en el Congreso, y adoptó un rumbo centralizador que iba a suscitar enconadas resistencias. Del 31 de mayo de 1825 es la ley que organiza el ejército nacional, seguida meses después por la que creó el Banco Nacional (enero 28 de 1826). De inmediato se establece el Poder Ejecutivo permanente, designándose a Rivadavia en el cargo de "presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata" (6 y 7 de febrero), y se declara Capital del Estado a la ciudad de Buenos Aires (marzo 4). El resto de la provincia, privado de sus autoridades, quedó también bajo la dirección del gobierno nacional. Luego se nacionalizaron el correo, las aduanas, el papel sellado y los billetes del Banco recién creado (marzo de 1826).

Entre tanto, desde fines de 1825 la República se hallaba en estado de guerra con el imperio del Brasil. La Provincia Oriental del Río de la Plata, en el Congreso reunido en la Florida, había proclamado su reincorporación a las Provincias Unidas (agosto 25 de 1825), la cual fue aceptada por el Congreso dos meses después. Los ejércitos argentinos cruzaron el Uruguay a principios de 1826 para auxiliar a los orientales, y alcanzaron más adelante triunfos que parecían decisivos.

Pero la situación interna no contribuía a estabilizar el sistema político creado por el Congreso. La provincia de Córdoba inició, desde abril de 1826, una recia oposición, desconociendo las principales leyes sancionadas por aquél. La resistencia se extendió a otras provincias dominadas por los federales —Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, La Rioja y Santiago del Estero principalmente— y también a la campaña de Buenos

14 *ACA*, I, 1133.

Aires, cuyos hacendados se oponían a la pérdida de la autonomía y a la decapitación de la provincia.

Los unitarios, que formaban una abrumadora mayoría en el Congreso, apresuraron la sanción de la constitución definitiva, que fue finalmente aprobada el 24 de diciembre de 1826 [15]. Largos e ilustrados debates habían precedido su elaboración, resultando de ellos, en definitiva, un texto que junto a normas de elevada doctrina proyectaba una organización centralista calculada para mantener en el poder al grupo unitario.

La constitución, acompañada de un *Manifiesto* explicativo, fue enviada a los principales caudillos federales por medio de diputados del mismo Congreso. Pero casi todas las provincias la rechazaron. En mayo de 1827 comenzó a tramitarse una liga ofensiva y defensiva entre las que propiciaban el régimen federal, destinada también a organizar un nuevo congreso fuera de Buenos Aires.

Simultáneamente hizo crisis la situación internacional. Manuel José García, enviado a Río de Janeiro para conseguir la paz, firmó un tratado que admitía la incorporación de la Banda Oriental al Brasil. Abrumado por este fracaso y por la creciente oposición interna, Rivadavia presentó su renuncia el 27 de junio. Aceptada ésta, el Congreso nombró a Vicente López Presidente Provisorio, con encargo de invitar a una Convención Nacional y de restablecer la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires [16]. Muy pronto esta última eligió como gobernador a Manuel Dorrego (agosto 1° de 1827), que había sido el jefe de la oposición federal.

Inmediatamente quedó disuelto el Congreso, no sin antes recomendar a la legislatura de Buenos Aires y a su gobierno "la dirección de la guerra y relaciones exteriores" y otras funciones nacionales [17].

Al desaparecer nuevamente el gobierno central, las provincias volvieron a unirse mediante el sistema de los pactos. Entre septiembre y diciembre de 1827 se firman varios documentos de esta clase propiciando el envío de diputados a Santa Fe para formar una Convención Nacional, que en efecto se reunió el 25 de septiembre de 1828 con la representación de nueve provincias. Este organismo ratificó el tratado de paz con el Brasil que otorgaba la independencia a la Banda Oriental, pero no pudo cumplir sus objetivos a causa de la revolución producida en Buenos Aires.

15 *ACA*, VI, 2ª p., 752-762.
16 Ley de julio 3 de 1827, en *ACA*, III, 1237.
17 Ley de agosto 18 de 1827, en *ACA*, III, 1264.

En efecto, parte de las fuerzas nacionales que volvieron del Uruguay se sublevaron a las órdenes del general Juan Lavalle el 1° de diciembre de 1828. Dorrego huyó de la ciudad, pero fue detenido en Navarro e inmediatamente fusilado. Poco tiempo después, el general José María Paz, con partes de aquel mismo ejército, desalojaba a Bustos del gobierno de Córdoba y formaba la Liga Unitaria con todas las provincias del interior.

Una vez más la guerra civil dominaba en el país. En la provincia de Buenos Aires, desaparecido Dorrego, asumió el mando de las fuerzas federales el Comandante de Campaña Juan Manuel de Rosas, poderoso hacendado que durante casi un cuarto de siglo iba a dominar el escenario político nacional. Rosas, mediante hábiles maniobras, celebró con Lavalle dos pactos que en definitiva iban a elevarlo al gobierno de la provincia.

103. *La disgregación del Virreinato.*— Al mismo tiempo que iban fracasando los esfuerzos sucesivos para unificar el país, otro proceso de disgregación, de consecuencias definitivas, se iba produciendo. La revolución había aspirado a dominar el antiguo Virreinato, pero no pudo conseguir la reunión de tres vastos sectores que lo integraban.

El primero en separarse fue el Paraguay. El gobierno de la Asunción, presidido por el intendente Bernardo de Velazco, no quiso adherirse al movimiento porteño, y la expedición enviada al mando de Belgrano sufrió una derrota que lo obligó a regresar. Sin embargo, poco después se produjo allí la revolución del 14 y 15 de mayo de 1811, que formó un triunvirato presidido por el mismo Velazco e integrado por José Gaspar Rodríguez de Francia y Juan Valeriano de Zevallos, el cual, explicando los motivos y los fines del movimiento, dijo que aspiraba a "conservar los fueros, libertad y dignidad de esta Provincia... confederándose con la misma ciudad de Buenos Aires para la defensa común y para procurar la felicidad de ambas Provincias y las demás del Continente" [18]. El 12 de octubre del mismo año, Belgrano y Vicente Anastasio de Echeverría —enviados con este objeto a la Asunción— firmaron un tratado que estipulaba "una federación y alianza indisoluble" entre ambas provincias [19].

Pero bien pronto se inició la tiranía de Rodríguez de Francia, que con mano férrea y con procedimientos despóticos mantuvo al Paraguay

18 Bando del 17 de mayo de 1811, en JULIO CÉSAR CHÁVES, *Historia de las relaciones entre Buenos Ayres y el Paraguay, 1810-1813*, 2ª ed., 120, Buenos Aires, 1959.

19 EMILIO RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, II, 371, Buenos Aires, 1927.

aislado de todo vínculo con el exterior. Muerto en 1840, le sucedió Carlos Antonio López, bajo cuya gobierno —el 25 de noviembre de 1842— un Congreso reunido en la Asunción proclamó la independencia del Paraguay [20]. Aunque esta declaración no fue reconocida por Rosas, Urquiza se apresuró a enviar a Santiago Derqui para que la aceptara, haciéndolo mediante acta del 17 de julio de 1852 que fue ratificada por ley de la Confederación el 4 de junio de 1856 [21].

Las provincias del Alto Perú nunca pudieron ser dominadas por los ejércitos revolucionarios. Las sucesivas derrotas —Huaqui en 1811, Vilcapugio y Ayohuma en 1813, Sipe-Sipe a fines de 1815— impidieron afianzar allí el movimiento emancipador, a pesar de que siempre hubo partidarios e incluso grupos armados que defendían la causa patriota. San Martín ideó otro camino, y después de libertar a Chile llegó hasta Lima proclamando la independencia del Perú (28 de julio de 1821). Pero la lucha no había concluido. Fue Simón Bolívar el que debía darle término con las victorias de Junín y Ayacucho (agosto y diciembre de 1824). Esta última, ganada por el general Antonio José de Sucre, dio la libertad definitiva a las cuatro intendencias del Alto Perú.

El Congreso argentino resolvió, por ley del 9 de mayo de 1825, invitar a esas provincias a enviar sus diputados a Buenos Aires, pero declarando al mismo tiempo "que ellas quedan en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir mejor a sus intereses, y a su felicidad" [22].

Teniendo en cuenta este "generoso y laudable desprendimiento", el Congreso de diputados del Alto Perú proclamó la independencia el 6 de agosto de 1825 [23]. Y poco después la nueva nación adoptó el nombre de Bolivia, en homenaje al Libertador, llamando Sucre a la ciudad de Charcas o Chuquisaca. El distrito de Tarija, que formaba parte de la intendencia de Salta, fue ocupado por tropas bolivianas y nunca dieron resultado las gestiones realizadas para recuperarlo.

La Banda Oriental fue, durante las dos décadas posteriores a la revolución, un territorio encarnizadamente disputado por cuatro combatientes. Los españoles se opusieron desde el principio al movimiento porteño, y dominaron Montevideo hasta la exitosa campaña de mediados de 1814, en la cual triunfaron la escuadra de Brown y el ejército mandado

20 *ACA*, VI, 2ª, p., 1120.
21 *ACA*, VI, 2ª p., 1122.
22 *ACA*, I, 1348.
23 *ACA*, VI, 2ª p., 1124.

F.D. y C.S. BIBLIOTECA

por Alvear. Pero ya habían surgido, en las zonas rurales, las fuerzas dirigidas por Artigas, que se oponían a Buenos Aires y que difundieron por todo el Litoral la bandera del federalismo, de tal manera que ese triunfo no significó la reincorporación de la Banda Oriental a las demás Provincias Unidas. Poco después penetraron en ellas los portugueses, que la ocuparon totalmente y la convirtieron en la Provincia Cisplatina del Brasil. En 1825 se inicia la epopeya de los 33 orientales, que al mando de Lavalleja cruzan el Plata y obtienen adhesiones cada vez más numerosas de la población. El Congreso de la Florida declara que la Banda Oriental forma parte de las Provincias argentinas (agosto 25 de 1825), lo cual obliga a éstas a entrar en guerra con el Brasil. La victoria militar queda menoscabada por las disensiones internas, y después del tratado que proyecta Manuel José García —y que provoca la renuncia de Rivadavia— se firma en Río de Janeiro el del 27 de agosto de 1828 mediante el cual el Uruguay se convierte en un Estado libre e independiente [24].

La política territorial de esos años iniciales no había sido acertada. El primer propósito, que era conservar la unidad del Virreinato, no fue mantenido con suficiente continuidad y firmeza. La ideología emancipadora privó sobre la conveniencia de formar un Estado con las mismas características del antiguo. Desde el principio se descuidó el punto más vulnerable y codiciado —que era la Banda Oriental— para llevar la guerra al Alto Perú en condiciones precarias. Luego se abandonó esa política sin volver a la que correspondía. La campaña de Chile impidió la defensa del Uruguay ante la invasión portuguesa, y el fracaso de San Martín en Lima significó la entrega a Bolívar de todas las regiones que éste conquistara. Las luchas intestinas fueron siempre, además, un obstáculo para atender con decisión esos problemas territoriales.

Si estos errores explican aquellas pérdidas, también es posible encontrar razones más profundas. El Virreinato había incorporado —no unido— comarcas muy diversas y de características disímiles, sin vínculo necesario con las regiones del Plata, excepto el Uruguay. Esa construcción política tuvo, además, muy poca duración como para afianzar definitivamente aquella unión. En realidad, el país argentino se formó con las zonas a las cuales llegaba la influencia de Buenos Aires, ya establecida desde el siglo XVII. Las restantes, convencidas de la posibilidad de vivir en forma independiente, se separaron en un movimiento de disgregación que se vio favorecido por otras circunstancias internacionales.

24 *ACA*, VI, 2ª p., 1125.

Aprovecharon para ello la misma ideología que Buenos Aires había difundido. La libertad y soberanía de cada pueblo condujo a una separación política y territorial que sólo pudo rehacerse —en lo que se refiere a las actuales provincias argentinas— después de prolongadas luchas civiles, pero que fue definitiva en las regiones que no necesitaban mantener los vínculos creados pasajeramente por el Virreinato.

104. *El primer gobierno de Rosas.*— El 6 de diciembre de 1829 la Junta de Representante de la provincia de Buenos Aires nombró Gobernador y Capitán General a Juan Manuel de Rosas, otorgándole "las facultades extraordinarias que juzgue necesarias", a fin de organizar la administración interior de la provincia, asegurar su defensa "y afianzar el orden y la tranquilidad pública" [25].

La situación del país exigía tal vez esa transgresión a los principios jurídicos. La guerra civil, la anarquía resultante y los odios suscitados por aquélla habían conducido a una situación que era necesario superar mediante el establecimiento de un gobierno fuerte. Rosas representaba, en ese momento, un anhelo de paz y de orden que la opinión pública, cansada de tantas luchas estériles, aspiraba a conseguir.

Aunque pertenecía a la clase social más elevada y era un poderoso estanciero, Rosas apenas había participado en la actividad política, manejada hasta entonces por los personajes más prominentes de los diversos grupos. Su fuerza estaba en la campaña, en donde había logrado un gran ascendiente sobre los gauchos y también entre los indios, contribuyendo al desarrollo de la ganadería y al establecimiento del orden en las regiones más apartadas. Por eso fue nombrado, por Dorrego, Comandante General de Campaña, convirtiéndose así en el jefe militar más importante de la provincia.

Al advertir su propia importancia, y el vacío de poder creado por la muerte de Dorrego, aspiró a un mando absoluto para restaurar el orden y devolver a Buenos Aires el predominio perdido en el ámbito nacional. Enemigo de los unitarios ilustrados y apoyándose en los sectores populares y en muchos antiguos directoriales, Rosas adoptó el rótulo federal para señalar su postura política. Pero en sus manos el federalismo no fue una tendencia a la organización del país, sino una mística destinada a uniformar las opiniones y a doblegar las resistencias. A pesar de utilizarlo como bandera, su federalismo quedó despojado de todo contenido doctri-

25 *ACA*, VI, 2ª p., 1080.

nario. Sólo fue la divisa que le sirvió para eliminar despiadadamente a sus enemigos y para crear un sistema que implantó una dictadura personalísima, despótica y violenta.

Al comenzar el gobierno de Rosas, la Nación se hallaba dividida en dos grandes sectores. El general Paz extendía su dominación a todas las provincias del centro, del norte y del oeste, con las cuales iba a celebrar poco después un pacto que le dio el Supremo Poder Militar (agosto 31 de 1830) [26]. Las del Litoral, en cambio, mantenían su postura federalista. Ambos grupos se aprestaban a la lucha civil.

El 4 de enero de 1831 los representantes de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos firmaron un tratado —el llamado pacto federal— destinado a formar una alianza ofensiva y defensiva y a fijar las normas de convivencia recíproca manteniendo las autonomías provinciales. También se creaba una "Comisión representativa de los gobiernos de las provincias Litorales de la República Argentina", con sede en Santa Fe, encargada de dirigir los asuntos comunes de paz y de guerra y de "invitar a todas las demás provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación" [27].

Cuando el general Paz fue tomado prisionero, le sucedió en el mando del ejército Gregorio Aráoz de Lamadrid, a quien Quiroga derrotó completamente en Tucumán. En todas partes se instalaron gobiernos federales.

Los partidarios de la organización creyeron llegado el momento de realizarla. Tanto en la legislatura porteña como entre los dirigentes del interior se levantaron voces clamando por la unión constitucional. Pero Rosas, con habilidad extremada, retiró al diputado de Buenos Aires ante la Comisión Representativa, e impuso su pensamiento a Estanislao López, a Quiroga y a los demás caudillos. Rosas no deseaba ningún tipo de organización, porque ella hubiera significado el establecimiento de un régimen de derecho que habría limitado sus poderes y porque la provincia de Buenos Aires hubiera dejado de ser la provincia rectora de toda la Nación. Rosas prefería conservar el poder absoluto y recibir por delegación de las provincias ciertas facultades de carácter nacional.

En efecto, a medida que en el interior se instalaban gobiernos federales, éstos adhirieron formalmente al pacto del 4 de enero de 1831, que se convirtió así en un tratado nacional. Y poco después Rosas recibía ade-

26 *AC*, VI, 2ª p., 205.
27 *ACA*, VI, 2ª p., 207.

más las correspondientes autorizaciones para entender en los asuntos internacionales y también en los de paz y guerra de orden doméstico [28].

Sin embargo, la propia Junta de Representantes de Buenos Aires, integrada en su mayoría por federales doctrinarios, desbarató transitoriamente las ambiciones de Rosas. Al concluir su período de tres años y reelegirlo como gobernador, lo hizo sin acordarle al mismo tiempo las facultades extraordinarias. Ante la renuncia de aquél, le sucedió el general Juan Ramón Balcarce (diciembre 12 de 1832).

El gobierno de Balcarce y los que le sucedieron hasta el retorno de Rosas al poder comprende un período de violentas luchas políticas. Mientras los grupos moderados resisten la creación de un poder absoluto, Rosas moviliza a los sectores populares suscitando un clima de odios y de anarquía que obligará a cederle el gobierno. La campaña al desierto (1833-34) y la revolución de los Restauradores (octubre de 1833) fueron los hechos salientes de un proceso que, en definitiva, condujo al establecimiento de ese poder.

105. *El despojo de las Malvinas.*— Estas islas, que desde 1774 habían quedado ocupadas exclusivamente por España (ver nº 34 *in fine*), fueron abandonadas en febrero de 1811 por el último gobernador dependiente de esa Nación. Pero en octubre de 1820 el comandante David Jewett, al mando del corsario *Heroína*, desembarcó en Puerto Soledad y tomó posesión de las Malvinas en nombre de las Provincias Unidas.

Algunos años después el gobierno de Buenos Aires otorgó una concesión de tierras en el archipiélago, y allí se instaló el comerciante hamburgués Luis Vernet, a quien, por decreto de junio 10 de 1829, se lo designó titular de la Comandancia Política y Militar creada en la misma fecha. Esta Comandancia comprendía, no sólo las Malvinas, sino también las islas adyacentes al cabo de Hornos en el océano Atlántico. Vernet fundó una pequeña colonia en Puerto Soledad, la cual alcanzó a tener más de un centenar de residentes dedicados a las explotaciones rurales y a la pesca.

Barcos de diversas nacionalidades llegaban a las islas en sus actividades pesqueras, destinadas principalmente a la caza de lobos marinos y ballenas. Vernet dictó un reglamento para regularizar esas actividades, y como no lo cumplieran, hizo apresar a la goleta *Harriet* y a otros navíos, el primero de los cuales fue remitido a Buenos Aires. Al tener conoci-

28 *ACA*, VI, 2ª p., 210 y sig.

miento del hecho la corbeta de guerra norteamericana *Lexington*, al mando de Silas Duncan, zarpó hacia las Malvinas con el propósito de proteger a los ciudadanos y al comercio de los Estados Unidos, sin esperar el resultado del sumario que se instruía en Buenos Aires. El último día de 1831 la *Lexington* llegó a Puerto Soledad enarbolando pabellón francés, y procedió —sin que los habitantes pudieran defenderse— a destruir y saquear todo lo que encontró. La incipiente colonia quedó así desmantelada, y muchos de sus habitantes regresaron.

Mientras tanto Inglaterra, deseando asegurar la navegación hacia Australia, contemplaba la posibilidad de ocupar nuevamente aquellas islas. Por órdenes de su gobierno, el encargado de negocios Woodbine Parish protestó contra el decreto de 1829. Y luego de tener conocimiento de los sucesos ocurridos, el gobierno inglés envió al barco de guerra *Clio*, al mando del capitán John James Onslow. Este encontró en Puerto Soledad, el 2 de enero de 1833, al teniente coronel José María Pinedo, que comandaba la goleta *Sarandí*. Pinedo, sin fuerzas para resistir, tuvo que alejarse dejando que desembarcaran los ingleses.

Estos últimos, sin embargo, no permanecieron en las islas. Pocos días después de haber expulsado a las autoridades argentinas la fragata *Clio* regresó, dejando sin gobierno a la pequeña población. Sólo un año después, a comienzos de enero de 1834, Gran Bretaña instaló allí a su primer gobernador.

De nada valieron las protestas que el gobierno argentino hizo ante los Estados Unidos y ante Inglaterra después. El acto de piratería de aquéllos y la usurpación injustificada de ésta no fueron reparados. Por eso, desde entonces, la República sigue sosteniendo un derecho indiscutible que sólo ha podido ceder ante la fuerza. Inglaterra carecía de toda razón para ocupar las islas, que desde 1774 eran posesión exclusiva de España y sobre las cuales el gobierno argentino había ejercido actos de dominio atributivos de soberanía, sin que en todo ese tiempo hubiera aparecido ninguna autoridad británica.

106. *El segundo gobierno de Rosas.*— Desde mediados de 1834 nadie quería aceptar el gobierno de Buenos Aires. La oposición a Rosas había sido aniquilada, y se vivía en un clima de tensión en el cual actuaban las fuerzas de la Sociedad Popular Restauradora. Muchos federales emigraban, y la Junta de Representantes era incapaz de mantener un régimen de orden.

En esos momentos se produjo el asesinato de Quiroga en Barranca Yaco, cerca de Córdoba (febrero 16 de 1835). Quiroga había sido enviado por el gobernador Manuel Vicente de Maza, con acuerdo de Rosas para mediar en la guerra civil desatada entre Tucumán y Salta. El gobernador de esta última, Pablo de la Torre, fue asesinado el 29 de diciembre de 1834, y el de aquélla, Alejandro Heredia, quedó dueño de la situación política en el Norte.

Estos acontecimientos precipitaron la llegada de Rosas al poder. El 7 de marzo de 1835 la Legislatura lo nombró Gobernador y Capitán General de la provincia, ampliando su período a cinco años y otorgándole, además, "toda la suma del poder público", sin más restricciones que las de proteger la religión católica y "defender la causa nacional de la Federación" [29]. A pedido de aquél, este nombramiento fue ratificado mediante un plebiscito realizado en la ciudad, que dio enorme mayoría a Rosas.

La creación de este poder extraordinario fue seguida de actos de obsecuencia no sólo en Buenos Aires, sino también en las otras provincias. Rosas se convirtió desde entonces en un gobernante absoluto y despótico, cuya voluntad era superior a toda ley. De inmediato destituyó a todos los dignatarios eclesiásticos, magistrados, militares y funcionarios que consideraba desafectos. Las persecuciones se multiplicaron, y sólo una opinión pudo sustentarse desde ese momento.

Con suma habilidad Rosas fue extendiendo su poder a toda la República. Desaparecido Quiroga, dominaban en el interior Estanislao López y Alejandro Heredia. El primero se fue sometiendo y acatando sus indicaciones, al paso que el segundo mantenía una posición relativamente independiente. Pero ambos murieron en 1838, López de muerte natural y Heredia asesinado. Desde entonces Rosas pudo dirigir a toda la Nación a través de los gobernadores que él aceptaba o imponía. Recibió además poderes expresos que le delegaron las provincias, creándose así una verdadera magistratura nacional que unificó a todo el país en torno a su recia figura de dictador.

Esta ampliación de las funciones generales ejercidas por Rosas fue un proceso gradual, que demuestra el paulatino aumento de su poder efectivo. Interpretando con amplitud las atribuciones delegadas por las provincias o pidiendo nuevas facultades, Rosas ejerció de hecho una magistratura nacional que tuvo a su cargo no sólo el manejo de las relaciones exteriores, sino también las guerras internacionales y civiles, el ejercicio del patronato, los asuntos de orden eclesiástico más importantes, las cau-

29 *ACA*, VI, 2ª p., 1085.

sas judiciales de interés común, la situación política de cada provincia y todas las cuestiones que según el Pacto Federal de 1831 correspondían a la Comisión Representativa. Al unificar progresivamente a la República se convirtió en su verdadero conductor, tanto que en los últimos años de su gobierno casi todas las provincias le dieron el título de Jefe Supremo de la Confederación Argentina.

Por consiguiente, el régimen imperante desde 1835 hasta 1852 fue un sistema de progresiva y creciente centralización política, que no se adecuaba ni al nombre que tenía entonces la República —Confederación Argentina— ni a la doctrina oficialmente proclamada e impuesta con carácter exclusivo. Rosas manejó, desde 1838 sobre todo, los problemas nacionales e internacionales, prestando minuciosa atención a todo lo que ocurría en el país, de tal manera que puede decirse que gobernó a la Nación, ya directamente, ya a través de los mandatarios provinciales que necesitaban contar con su apoyo para elevarse y subsistir.

Esa centralización política se formó, no sólo en torno a la persona de Rosas, sino también alrededor de Buenos Aires. La ciudad y la provincia porteñas acentuaron —a través de la acción de Rosas— su imperio sobre las demás; y mientras estas últimas vegetaban en una situación de incultura y de atraso, aquélla continuaba desarrollando su comercio y expandiendo su economía. La posición geográfica de Buenos Aires le permitió seguir dominando el intercambio internacional y la navegación de los ríos, al par que imponía sus intereses en el manejo de las relaciones internacionales.

Las tensiones políticas internas no disminuyeron durante este período. Aunque Rosas eliminó a toda la oposición —a la que calificaba de unitaria— la República vivió en un estado de constante agitación generador de crueles y violentas luchas civiles. En 1839 Genaro Berón de Astrada, en alianza con el Uruguay, sublevó a la provincia de Corrientes; y aunque fue vencido de inmediato, el mismo año se produjo la revolución de los hacendados del sur de Buenos Aires, que fue sangrientamente reprimida, al par que Lavalle —con el apoyo de la escuadra francesa— desembarcaba en Entre Ríos y luego invadía la provincia de Buenos Aires. Pero no encontrando ayuda en la campaña, se dirigió hacia el interior para unirse a la Coalición del Norte, formada en 1840 por cinco provincias. Manuel Oribe, que se titulaba presidente constitucional del Uruguay y era el jefe del ejército confederado, lo derrotó en Famaillá (Tucumán). En 1842 se rebelaron las provincias de Santa Fe y Corrientes, y más tarde esta última estuvo casi constantemente en lucha contra Rosas, hasta que el gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, derrotó a los Madariaga en la batalla de Vences (1847). El mismo Urquiza iba a encabezar la reacción definitiva.

Al mismo tiempo que se desarrollaban estas guerras civiles, y muchas veces en conexión con ellas, la Confederación se vio envuelta en varios conflictos internacionales. En 1837 declaró la guerra a Bolivia, gobernada entonces por el mariscal Santa Cruz, que pretendía anexar las provincias del norte y protegía las incursiones de los emigrados. Esta contienda no tuvo mayor trascendencia, y concluyó con la derrota de Santa Cruz por el ejército de Chile, que también participaba en la guerra. Mayor importancia y duración alcanzaron las intervenciones europeas en el Plata. En 1838 la escuadra francesa, para apoyar ciertas reclamaciones de sus connacionales, decretó el bloqueo de los ríos convirtiéndose en aliada de los enemigos de Rosas, hasta que el tratado Mackau-Arana reconoció la posición argentina (1840). Tres años después intervinieron las escuadras de Inglaterra y Francia conjuntamente, con el objeto de hacer cesar la guerra que se desarrollaba en el Plata y en el Uruguay. Después de muchas y diversas alternativas, y del envío de sucesivas misiones diplomáticas, los tratados Arana-Southern (1850) y Arana-Le Prédour (1851) pusieron término al prolongado conflicto durante el cual, además, Rosas ayudó a Manuel Oribe en el sitio de Montevideo.

La actitud de Rosas frente a esas intervenciones europeas le permitió erigirse en el campeón de la independencia americana y en el defensor de la soberanía de las nuevas naciones. Consiguió de ese modo el reconocimiento, por parte de Inglaterra y Francia, de su derecho a regular exclusivamente la navegación de los ríos interiores y a protegerse —incluso en el Uruguay— contra las empresas bélicas que allí tramaban sus enemigos. Lo hizo con dignidad pero con excesiva intransigencia, que le impidió lograr antes la deseada solución. En esa actuación internacional, además, debe señalarse que si bien Rosas logró mantener la integridad del país, no hizo nada para recuperar los territorios usurpados —Tarija, Malvinas, Punta Arenas— ni para reconstruir el antiguo Virreinato.

Su prolongado gobierno sirvió sin duda para fortalecer la unidad política de la Nación, pero no para darle la paz y el adelanto que ésta necesitaba, y mucho menos para implantar en ella un régimen ordenado que diera seguridad a sus habitantes y estabilidad jurídica a los gobiernos. Los cambios políticos, no sometidos a normas, tuvieron necesariamente que utilizar la violencia. Y de este modo las reacciones de sus enemigos, tanto como una guerra civil, significaban el ejercicio de un sistema impuesto por el mismo Rosas, que obligaba a usar de ese medio como el único posible dentro de un régimen afirmado también en la fuerza. La falta de un

ordenamiento jurídico provocó esa explosión de luchas y de crímenes —incluso contra el patriotismo— que impidió durante un cuarto de siglo la convivencia armónica de los argentinos.

107. *La Asociación de Mayo.*— Los unitarios y los federales doctrinarios se habían fundado en criterios teóricos opuestos, extraídos de los idearios europeos y norteamericanos, que señalaban la necesidad de organizar constitucionalmente la Nación. Pero hacia 1830 se produjo en Europa un cambio en las ideas dominantes, y el romanticismo surgió con pujanza para destruir las orientaciones excesivamente apegadas a los moldes clásicos. Tanto en literatura como en política la nueva moda quiso liberarse de las concepciones antiguas, buscando en las manifestaciones espontáneas del espíritu humano la forma de expresar sus sentimientos. Era un movimiento contrario al racionalismo iluminista que hasta entonces había predominado, y que buscaba sus fuentes de inspiración en las tradiciones y en las realidades propias de cada pueblo.

En el Plata esas nuevas ideas suscitaron un movimiento intelectual de gran trascendencia. La nueva generación, no incorporada hasta entonces a la vida política, se reunió con propósitos inicialmente literarios, para estudiar la producción europea y sobre todo francesa. A mediados de 1837 se fundó el Salón Literario, que agrupaba en la librería de Marcos Sastre a esa juventud romántica. Esteban Echeverría (1805-1851) fue el mentor de ese núcleo, y el que tuvo la idea de formar con él la "Asociación de Mayo", la cual quedó constituida el 8 de julio de 1838. La integraban Juan María Gutiérrez, Juan Bautista Alberdi, José Mármol, Vicente Fidel López, y muchos otros que también crearían filiales en San Juan, Córdoba y Tucumán.

Para fijar el pensamiento político del grupo, Echeverría lo concretó en torno a quince "palabras simbólicas" que luego desarrolló con ayuda de Alberdi. Este fue el credo de la Asociación, que se publicó en el diario *El Iniciador*, de Montevideo, el 1° de enero de 1839, bajo el título de *Código, o declaración de los principios que constituyen la creencia social de la República Argentina*. Posteriormente recibió el nombre de *Dogma Socialista* en la edición de 1846.

El ideario de la Asociación de Mayo se apartaba tanto de la ideología unitaria como de la federal. Sus miembros querían llegar a un ordenamiento político que superara esas tajantes divisiones, tratando de que ese sistema se ajustara a los antecedentes del país y a la necesidad de asegurar su progreso. Con una visión distinta de los problemas nacionales, el *Dogma* aspiraba a retomar la tradición democrática de Mayo para fundar en ella las bases de la futura organización. Este ideario reconocía la existencia de antecedentes unitarios y federales en la vida argentina, pero además pretendía transformar al país incorporándolo al mundo civilizado y a las tendencias contemporáneas de Europa. Era por lo tanto una mezcla de tradición y cosmopolitismo, de realismo y utopía, de contemplación de lo argentino y de espíritu renovador, que forjó un pensamiento esencialmente liberal y progresista. Esta ideología, no bien vista por Rosas, fue silenciada en Buenos Aires. Sus adeptos, entre 1838 y 1840, pasaron a engrosar las filas de la emigración que difundió en Montevideo, en Chile y en Bolivia el sueño de la organización nacional.

108. *El Congreso de 1852 a 1854.*— Al final de su gobierno se advierte el cansancio de Rosas. Cuantos más honores y homenajes se acumulaban sobre su persona, mayores eran los signos de su decadencia y de su inactividad. Justo José de Urquiza, gobernador de Entre Ríos, no había sido nunca un elemento incondicional de la dictadura. Su provincialismo y sus intereses lo inducían a resistir la dominación porteña. Y era, además, una personalidad con suficiente poder como para oponerse a la indefinida permanencia de Rosas en el ejercicio del gobierno. El 1° de mayo de 1851 efectuó su pronunciamiento, contando con el apoyo del Brasil, de Montevideo y de Corrientes.

La campaña de Urquiza fue rápida y decisiva. Pasó al Uruguay logrando que el ejército argentino —al mando de Oribe— se incorporara en buena parte al suyo, y luego invadió a Buenos Aires por el norte. Rosas lo dejó acercarse hasta Caseros, en donde se produjo la batalla definitiva (febrero 3 de 1852). El dictador se retiró luego de un breve combate y dos días más tarde se embarcaba en un navío inglés abandonando toda resistencia.

El propósito de Urquiza era organizar la Nación sobre la base de los precedentes federales. Para ello, junto con los gobernadores de Buenos Aires (Vicente López), y Corrientes (Benjamín Virasoro), y el representante de Santa Fe (Manuel Leiva), firmó el 6 de abril de 1852 el *Protocolo de Palermo*, en el cual, después de señalar que "la desaparición de la escena política de Don Juan Manuel de Rosas... restituyó a los Pueblos su respectiva parte de Soberanía Nacional, pudiendo en tal virtud delegarla en el Gobierno Confederado que gustasen", los signatarios resolvieron encomendar a Urquiza la dirección de las relaciones exteriores y

restablecer la Comisión Representativa que había creado el Pacto Federal de 1831 [30].

No se cumplió esto último, pero en cambio se reunieron en San Nicolás de los Arroyos los gobernadores de las provincias o sus representantes, quienes celebraron el 31 de mayo el *Acuerdo* que lleva el nombre de aquella ciudad. Este trascendental documento declaró llegada la oportunidad de convocar un Congreso General federativo en Santa Fe, el cual debía estar formado por dos diputados de cada provincia. Urquiza quedó, simultáneamente, investido del título de Director Provisorio de la Confederación Argentina, con autoridad sobre los ejércitos y el manejo de las relaciones exteriores. Se le otorgaron, además, las facultades necesarias para mantener la paz interior, reglamentar la navegación de los ríos, percibir las rentas aduaneras y ocuparse del correo, los caminos y las postas [31].

El proceso constitucional que así se iniciaba encontró de inmediato una tenaz resistencia en Buenos Aires, que no se resignó a perder su condición de provincia rectora ni a dejar que Urquiza manejara su ejército y los recursos de su aduana. El 11 de septiembre de 1852 se produjo un movimiento que depuso al gobernador y proclamó la secesión de Buenos Aires con respecto a las demás provincias. Urquiza, luego de intentar la sumisión porteña, dedicó sus esfuerzos a organizar las trece restantes.

En efecto, el Congreso Constituyente celebró su primera sesión preparatoria el 15 de noviembre, con la asistencia de 17 diputados a los cuales se agregaron posteriormente 7 más. Facundo Zuviría, representante de Salta, fue elegido presidente.

Después de procurar inútilmente la incorporación de Buenos Aires, el Congreso dedicó sus esfuerzos a la tarea constitucional. Los que más intervinieron en la redacción del proyecto fueron Gorostiaga, Gutiérrez, Zavalía, Zapata y del Carril, pero especialmente el primero, de quien se conserva un anteproyecto manuscrito. El texto de la ley fundamental fue rápidamente discutido y aprobado en los últimos días del mes de abril, quedando sancionada el 1° de mayo de 1853 la *Constitución de la Confederación Argentina* [32].

30 *ACA*, VI, 2ª p., 455.

31 *ACA*, VI, 2ª p., 460.

32 En *ACA*, VI, 2ª p., 779-834 se publican: el *Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales*, el proyecto de constitución, la *Declaración* aprobada el 1° de mayo y la copia fascimilar del texto aprobado.

Los constituyentes se inspiraron, principalmente, en el proyecto que Juan Bautista Alberdi agregó a la segunda edición de sus *Bases* [33], en la constitución norteamericana de 1787 y en la argentina de 1826 [34]. Pero, con un criterio práctico muy acentuado, supieron adecuar esos precedentes a la realidad nacional, eliminando las exageraciones y vaguedades de Alberdi, las normas norteamericanas inaplicables entre nosotros y los defectos del texto de 1826. La Constitución de 1853 resultó así más orgánica y mejor entrelazadas sus disposiciones, revelando además una marcada inclinación por resolver los problemas argentinos con soluciones adecuadas y no con fórmulas teóricas.

La obra del Congreso Constituyente tuvo, por otra parte, una gran originalidad al imponer un régimen federal mitigado que no era una simple copia del norteamericano. Los poderes nacionales eran más amplios en aquella que en su modelo, y las provincias quedaban sometidas al control de las autoridades nacionales. Se impuso así el pensamiento de Alberdi, para quien la Argentina necesitaba una "federación mixta, o combinada con el nacionalismo" [35]. Además, al sancionar conjuntamente una declaración de derechos y al poner a estos últimos al cuidado de los jueces nacionales se daba también satisfacción al pensamiento liberal contemporáneo. De este modo la Constitución, por una serie de concesiones recíprocas a los principios opuestos, impuso una especie de transacción entre las dos tendencias que habían dividido al país, tratando así de crear un orden jurídico que fuera aceptado por todos.

El Congreso Constituyente funcionó también, como asamblea legislativa hasta principios de 1854. En este carácter sancionó las leyes que capitalizaban a Buenos Aires y organizaban su gobierno municipal (4 y 6 de mayo de 1853); ratificó los tratados sobre libre navegación de los ríos interiores, firmados con Inglaterra, Estados Unidos y Francia (septiembre 12 del mismo año); y dictó el *Estatuto de Hacienda y Crédito Público de la Confederación* (diciembre 9) para organizar su régimen financiero. Por último, aprobó la elección de Presidente de la Confederación (el general Urquiza) y eligió al Vicepresidente Salvador María del Carril —que no había obtenido la mayoría absoluta de los sufragios en los co-

33 JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Valparaíso, mayo de 1852. La segunda edición apareció en septiembre.

34 Unos pocos artículos provenían directamente de los pactos de 1831 y 1852 y de la constitución chilena de 1833.

35 *Bases*, cap. XXI.

legios electorales— quedando inmediatamente disuelto una vez cumplidas las funciones que le correspondían.

109. *Buenos Aires y la Confederación.*— Entre tanto, la provincia disidente mantenía su separación. Pero también ella decidió, bajo la influencia de los antiguos emigrados, darse un régimen constitucional.

La misma Junta de Representantes sancionó el 8 de abril de 1854 la *Constitución del Estado de Buenos Aires*, cuyo artículo 1° establecía que "Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su Soberanía interior y exterior mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal". El artículo 171, además, anunciaba que "El Estado de Buenos Aires no se reunirá al Congreso general, sino bajo la base de la forma federal, y con la reserva de revisar y aceptar libremente la constitución general que se diere" [36]. Por lo demás, continuaron existiendo los mismos poderes, aunque sus atribuciones quedaron mejor definidas en el texto constitucional.

Las demás provincias —con excepción de Entre Ríos, convertido en territorio federal [37]— dictaron también sus propias constituciones en cumplimiento de lo que había dispuesto la nacional de 1853. Estas constituciones entraron en vigor una vez aprobadas por el Congreso, de acuerdo con el requisito impuesto entonces por la Constitución nacional. Todas ellas son de 1854 y 1855, y varias se inspiraron en el proyecto que Alberdi redactó para Mendoza [38].

Esa organización jurídica del país se completó mediante el funcionamiento del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Confederación. No fue posible, en cambio, organizar los tribunales nacionales previstos en la ley suprema, falta que impidió contar con los órganos a cuyo cargo estaba la interpretación y aplicación de las leyes nacionales y de la propia constitución.

La separación de la República en dos grandes sectores territoriales no podía, sin embargo, ser definitiva. Lo que impedía la unión era, no sólo las discrepancias ideológicas y los intereses económicos, sino también

36 JUAN P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas*, II, 11 y sig., Buenos Aires, 1916.

37 Ley de diciembre 13 de 1853. Entre Ríos dejó de ser territorio federal en 1860, y el mismo año sancionó su constitución. Ver n° 122.

38 JUAN B. ALBERDI, *Elementos de derecho público provincial argentino*, Valparaíso, 1853. Aquellas constituciones en EMILIO M. DE ALVEAR, *Constitución de la Confederación Argentina y constituciones particulares de las provincias que forman*, Buenos Aires, 1858.

una lucha de influencias, de prestigio y de poder en la cual todos mantenían su intransigencia. De esta situación derivaba una oposición permanente que, en ocasiones, condujo a acciones de guerra sin consecuencias decisivas.

Para evitar esta situación se firmaron, el 20 de diciembre de 1854 y el 8 de enero de 1855, dos tratados llamados "de convivencia" [39]. En el primero se acordaba mantener la paz y la buena armonía entre las partes, así como continuar el comercio "sin que ni uno ni otro impongan nuevas cargas". El pacto incluía además el compromiso de no hacer uso de las armas "para dirimir cualesquiera diferencia política". El segundo tratado era una alianza contra los enemigos exteriores y las invasiones de los indígenas, reconocía una sola bandera nacional y declaraba libres la navegación de los ríos y el comercio interior.

Esta situación se mantuvo durante cuatro años, sin que dieran resultado los esfuerzos tendientes a formalizar la unión nacional. Por el contrario, las tensiones se agravaron, agudizadas además por las dificultades económicas y financieras en que se debatía la Confederación. Para resolverla se dictó la ley de 1856 que gravaba con recargos sustanciales las mercaderías procedentes de Buenos Aires [40].

Estas y otras razones acentuaron el distanciamiento entre ambas regiones del país, y la guerra se tornó inevitable. El presidente Urquiza, conduciendo el ejército de la Confederación, derrotó en la batalla de Cepeda (octubre 23 de 1859) a las tropas bonaerenses mandadas por Mitre. Y como resultado de ese triunfo siguió avanzando hacia la antigua capital.

Intervino entonces, como mediador, Francisco Solano López, hijo del presidente del Paraguay. Y después de muchos esfuerzos se llegó a firmar el convenio de San José de Flores, del 11 de noviembre de 1859, en el cual Buenos Aires se declaraba "parte integrante de la Confederación Argentina", otorgándosele la facultad de examinar y proponer reformas a la Constitución de 1853 y otras garantías para sus instituciones [41].

En cumplimiento de este acuerdo se reunió, en enero de 1860, la "Convención del Estado de Buenos Aires encargada de examinar la Constitución federal". La mayoría de sus miembros entre los cuales se destacaba Mitre, Sarmiento y Vélez Sarsfield, era partidaria de proponer las reformas necesarias para salvaguardar los derechos y los intereses

39 *ACA*, VI, 2ª p., 517 y 518.

40 Ley de julio 19 de 1856. Ver también la de julio 28 de 1858.

41 *ACA*, VI, 2ª p., 567.

porteños. La minoría, entre cuyos miembros actuaban Félix Frías, Marcelino Ugarte y José Roque Pérez, aspiraba en cambio a aceptar sin modificaciones la ley suprema de 1853, con un propósito más claramente nacionalista.

Las reformas propuestas, y aprobadas el 11 de mayo, tendían a cumplir en general aquellos objetivos, acentuando el federalismo mediante la imitación de las normas norteamericanas que habían sido descartadas anteriormente.

Poco después se reunió en Santa Fe la Convención Nacional, para considerar aquellas proposiciones. Las reformas fueron aprobadas inmediatamente con el objeto de facilitar la incorporación de la provincia disidente [42]. Quedó así sancionado, el 25 de septiembre de 1860, el texto definitivo de la *Constitución de la Nación Argentina* [43]. Simultáneamente desapareció el nombre de Confederación.

Mientras se producía esa evolución hacia la unidad nacional, el Estado de Buenos Aires se preocupaba por mejorar su legislación privada. En 1856 el gobierno encargó a los doctores Eduardo Acevedo y Dalmacio Vélez Sarsfield la preparación de un proyecto de código mercantil, que éstos presentaron en abril del siguiente año. Venciendo algunas dificultades que se presentaron en la legislatura porteña, el *Código de Comercio* quedó sancionado el 7 de octubre de 1859. Algunas provincias —Santa Fe, Entre Ríos y San Juan— lo adoptaron en 1861 y 1862. Y una de las primeras leyes del Congreso Nacional reunido en 1862 fue la que extendió la vigencia de ese cuerpo legal a todo el país, sancionando así el primero de los códigos nacionales [44].

A fines de 1857, y por orden del mismo gobierno bonaerense, Marcelino Ugarte redactó el primer libro de un proyecto de código civil que quedó inconcluso porque le fue suspendido el encargo [45]. Sin embargo, contemporáneamente, la legislatura porteña introdujo algunas reformas al derecho civil imperante.

En mayo de 1860 cambiaron las autoridades superiores del país. Santiago Derqui asumió la presidencia de la Nación y Bartolomé Mitre fue elegido gobernador de la provincia de Buenos Aires. El primero procuró iniciar una evolución política de acercamiento hacia los porteños,

42 *ACA*, IV, 705 y sig.
43 *ACA*, IV, 2ª p., 871-922.
44 Ley 15, de septiembre 12 de 1862.
45 RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Marcelino Ugarte, 1822-1872. Un jurista en la época de la organización nacional*, Buenos Aires, 1954.

pero los disturbios y asesinatos cometidos en San Juan los separaron. La lucha civil se hizo, otra vez, inevitable. Los ejércitos dirigidos por Mitre y Urquiza volvieron a encontrarse, esta vez en las cercanías del arroyo Pavón (septiembre 17 de 1861). Urquiza, vencido y al mismo tiempo distanciado de Derqui, se retiró con la mayor parte de sus tropas a Entre Ríos.

Mitre quedó entonces dominando el escenario nacional. No quiso, sin embargo, imponer la política que le sugerían sus propios ministros, y en vez de considerar inexistente a la Constitución, adoptó una actitud que era más nacionalista sin dejar de ser porteña. Su política consistió en reconstruir a la República de acuerdo con las leyes en vigor, bajo la dirección de Buenos Aires y procurando cambiar en todas las provincias las situaciones existentes.

Derqui, desamparado, presentó su renuncia a la primera magistratura. El vicepresidente, general Juan Esteban Pedernera, sintiéndose también incapaz de mantener la continuidad de las instituciones, declaró "en receso el Ejecutivo Nacional, hasta que la Nación reunida en Congreso o en la forma que estimare conveniente, dicte las medidas necesarias a salvar las dificultades que obligan al gobierno a tomar esta disposición" (diciembre 11 de 1861).

Urquiza y Mitre llegaron a un acuerdo en enero del siguiente año, quedando el primero como gobernador de Entre Ríos. Pero simultáneamente la influencia política y los ejércitos porteños cambiaron las situaciones en casi todas las demás provincias. E inmediatamente, tanto la legislatura de Buenos Aires como las del interior delegaron en Mitre los poderes necesarios para que éste, el 12 de abril de 1862, pudiera considerarse Encargado del Poder Ejecutivo Nacional. Un mes antes había invitado también a todas las provincias a nombrar sus diputados y senadores, a fin de constituir nuevamente el Congreso que se reunió en Buenos Aires a fines de mayo. Este último confirió al gobernador Mitre "las atribuciones anexas al Poder Ejecutivo Nacional" [46], y convocó a elecciones de presidente. El 5 de octubre fue aprobado el escrutinio y se declararon electos a Bartolomé Mitre para la primera magistratura y a Marcos Paz para la vicepresidencia. Ambos asumieron sus cargos siete días después.

Esta rápida evolución política permitió llegar a la unión definitiva de todas las provincias y al mismo tiempo puso fin a la inestabilidad institucional de la Nación, creando un gobierno que iba a imponer efectivamente el régimen de la Constitución en toda la República. Sin embargo,

46 Ley 1, de junio 3 de 1862.

este cambio, y la consiguiente dominación porteña, no se habían logrado sin vencer serias resistencias del interior, apegado todavía a formas de vida y tendencias políticas que el liberalismo de Buenos Aires contrariaba. En algunos casos, la adhesión de las provincias se logró mediante acuerdos con sus respectivos jefes, Urquiza y Peñaloza, que continuaron gobernando. En otros, más numerosos, fue la presión de los ejércitos la que alteró las situaciones locales. Pero de cualquier manera el resultado al cual se había llegado por la influencia de Mitre consultaba la necesidad de la unión y respondía a las constantes imposiciones de la historia y de la geografía.

Poco antes de que Mitre asumiera la presidencia de la República, éste trató de resolver el problema de la capital. El Congreso sancionó una ley que federalizaba por tres años la provincia de Buenos Aires [47]. Pero ya había aparecido un fuerte grupo autonomista que, dirigido por Adolfo Alsina, se oponía a que la ciudad o la provincia bonaerense perdieran su gobierno y pasaran a depender de las autoridades nacionales. La ley, que necesitaba el acuerdo de la legislatura porteña según lo previsto en el art. 3° de la Constitución, fue rechazada por gran mayoría. Sin embargo, pudo llegarse a una transacción mediante la cual el gobierno nacional iba a residir en el municipio bonaerense ejerciendo jurisdicción sobre él, pero al mismo tiempo las autoridades provinciales quedarían en la ciudad. Esta ley, sancionada por el Congreso y aceptada por la legislatura en octubre de 1862, sería "revisada a los cinco años". Este compromiso, que sólo resolvía transitoriamente el problema, permitió sin embargo inaugurar en Buenos Aires la era constitucional.

110. *Las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda.*— Estos tres gobiernos completan la época de la organización nacional (1852-1880), caracterizada por el establecimiento del régimen constitucional, la sanción de varios códigos y de leyes fundamentales de índole administrativa y el comienzo de una era de desarrollo cultural y económico que, en las décadas siguientes, condujo a la República a una situación de indudable grandeza y afianzamiento de las instituciones.

Durante estas tres presidencias se mantiene, en forma a veces dramática, la antigua oposición entre Buenos Aires y las provincias. Mientras aquélla pretende imponer —incluso por la fuerza— su ideología y sus soluciones políticas, éstas reaccionan en defensa de una personalidad

47 Ley 12.

tradicional que, sin embargo, se va esfumando paulatinamente. Sarmiento, Avellaneda y Roca —los tres presidentes que siguen a Mitre— son la expresión de esa voluntad provinciana que determina las revoluciones porteñas de 1874 y 1880. Pero en esta última fecha queda federalizada la ciudad de Buenos Aires y la política argentina deja de girar, desde entonces, alrededor de este problema geográfico que dividía territorialmente al país.

No obstante las numerosas luchas intestinas y la sangrienta guerra del Paraguay (1865-1871), la Nación logró organizar sus poderes y hacerlos funcionar eficazmente. Al mismo tiempo fueron sancionadas numerosas leyes que modificaron sustancialmente el vetusto derecho imperante. Fue aspiración general lograr la plena vigencia del orden jurídico. La ideología dominante, y casi no discutida, impuso un liberalismo moderado que procuró extender la cultura, fomentar la inmigración y realizar muchas obras de progreso material. Se ahogaron violentamente las manifestaciones que se consideraban regresivas (el caudillaje, las montoneras, las resistencias localistas), para dar paso a un criterio civilizador que, imitando lo europeo, facilitara el adelanto del país. Esta fue la tendencia que en definitiva triunfó, gravitando sobre la evolución posterior de la República.

Los dos poderes políticos quedaron organizados en 1862. El Congreso contaba entonces con 28 senadores —dos por cada provincia— y 50 diputados, que aumentron a 86 al aplicarse los resultados del primer censo nacional de 1869. El Poder Ejecutivo, desempeñado por el Presidente de la Nación, tuvo hasta la reforma de 1898 cinco Ministros, que organizaron la administración pública creando nuevas reparticiones a medida que las necesidades del país lo aconsejaban.

También se creó, contemporáneamente, el Poder Judicial. Al día siguiente de inaugurado el período presidencial de Mitre el Congreso sancionó la ley 27 para dar forma a la Corte Suprema de Justicia y a los Juzgados de Sección. Aquélla debía componerse de cinco Ministros y un Procurador General, los cuales fueron designados pocos días después. En agosto de 1863 se dictaron las leyes 48, 49 y 50, relativas a la jurisdicción y competencia de esos tribunales nacionales, a los delitos cuyo juzgamiento les correspondía y a las reglas de procedimiento que debían aplicar. Con estas normas comenzaron a funcionar tanto la Corte Suprema como los Juzgados de primer instancia, ubicados estos últimos en las capitales de cada provincia.

De esta manera las disposiciones fundamentales de la Constitución tuvieron por vez primera tribunales que las aplicaran y les dieran efectiva

vigencia. La ley 48, reglamentando el principio de la supremacía constitucional, creó el recurso extraordinario ante la Corte, destinado a hacer prevalecer las normas de aquélla frente a las leyes o a los actos que las vulneraran. Esta facultad del más alto tribunal funcionó mejor en el amparo de los derechos individuales que en defensa de la estructura del Estado.

El régimen federal, en efecto, comenzó a ser desvirtuado en esta época como consecuencia de las presiones militares y políticas que tendían a imponer las orientaciones porteñas en toda la República. Se produjeron entonces —especialmente durante la presidencia de Mitre— diversas reacciones en el interior encabezadas por el general Angel Vicente Peñaloza (El Chacho) y por Felipe Varela, así como graves y prolongados disturbios políticos en Córdoba, en Cuyo y en las provincias del noroeste.

Los ejércitos nacionales mandados por Arredondo y Paunero, así como los Taboada desde Santiago del Estero, fueron los paladines de la política mitrista en el interior del país, y en definitiva consiguieron derrotar a aquellos movimientos destinados a mantener las modalidades tradicionales.

Durante las siguientes presidencias estas convulsiones políticas se trasladaron principalmente a Entre Ríos y Corrientes. En 1870 fue asesinado Urquiza, iniciándose entonces la primera rebelión de Ricardo López Jordán contra el gobierno nacional, la cual fue vencida nueve meses después en Ñaembé.

En general las provincias no se resignaban a someterse a la dirección política de Buenos Aires y del partido liberal. La candidatura presidencial de Sarmiento triunfó en siete provincias y contó además con el apoyo del autonomismo porteño. La de Avellaneda fue sostenida por el partido Autonomista Nacional y logró los electores de once provincias.

Esta última elección, y la de Julio A. Roca, suscitaron las protestas del partido liberal, cuyos movimientos armados de 1874 y 1880 pusieron en peligro la estabilidad de las instituciones. Pero la inmediata federalización de Buenos Aires dejó resuelto el último de los problemas relacionados con la estructura de la República, el que mayor importancia tenía como causa de tensiones con las provincias y el que trababa la libertad de acción y el predominio efectivo de los gobiernos nacionales.

Aquellas guerras civiles no impidieron que simultáneamente se produjera una gran transformación en el país, precursora del adelanto que iba a desarrollarse ulteriormente. La educación primaria fue promovida eficazmente en Buenos Aires por obra de Sarmiento y Avellaneda; se acordaron subvenciones a las provincias con el mismo propósito; en 1869

comenzó la enseñanza normal; Mitre fundó en 1864 el Colegio Nacional de Buenos Aires, que vino a sumarse a los de Montserrat en Córdoba y Concepción del Uruguay, fundado antes por Urquiza; la Universidad de Buenos Aires fue reorganizada en 1874 y la de Córdoba mejoró también sus planes de estudio ampliándolos considerablemente. Esta labor cultural se fue extendiendo poco a poco a todo el país mediante la creación de nuevas escuelas y colegios, incluso los de carácter privado.

Al mismo tiempo fueron mejorando los transportes y las comunicaciones. En 1857 comenzó la construcción de ferrocarriles, que partiendo de Buenos Aires o de Rosario iban al interior. La línea a Tucumán quedó inaugurada en 1876. El correo y el telégrafo también se organizaron, y para regular estos servicios públicos el Congreso sancionó las leyes de ferrocarriles (531, de 1872), de telégrafos (750 1/2, de 1875) y de correos (816, de 1876).

Esta acción de progreso estuvo acompañada de otra de fomento económico. Siguiendo las ideas de Alberdi, se dio impulso a la inmigración europea para colonizar las tierras hasta entonces poco o nada aprovechadas. La progresiva ocupación de las zonas que estaban en poder de los salvajes y la conquista del desierto hecha por Roca en 1879 abrieron inmensas perspectivas a la acción productora. Las exportaciones de lanas, carnes saladas y cereales aumentaron considerablemente, creando una prosperidad hasta entonces desconocida.

La situación financiera, en cambio, tardó algún tiempo en mejorar. Los magros recursos de la Nación y de las provincias obligaron a seguir emitiendo papel moneda en constante depreciación. Los esfuerzos realizados para dar estabilidad a esa moneda y hacerla convertible a oro no dieron resultado. Siguieron circulando, por otra parte, las monedas de plata boliviana que eran muchas veces de baja ley, y las de otras nacionalidades a las cuales se las admitió por su valor intrínseco.

La población, durante este período que concluye en 1880, aumentó por efecto simultáneo del crecimiento vegetativo e inmigratorio, favorecidos ambos por mejores condiciones económicas. Los inmigrantes se ubicaron principalmente en Santa Fe y en las ciudades del Litoral, incluso Buenos Aires. El aporte europeo comenzó a alterar la fisonomía étnica del país, cuya población autóctona era tenida en menos debido a su escasa laboriosidad. También los indios fueron relegados a las zonas más lejanas, para evitar sus continuas depredaciones. A los que eran pacíficos y se sometían voluntariamente se les concedieron tierras, pero con respecto a los demás se resolvió expulsarlos al sur de los ríos Negro y Neuquén.

Esta última fue la "frontera" a partir de la conquista del desierto, realizada por Roca antes de iniciar su presidencia.

Para mejorar el derecho y la vida social fueron sancionados algunos códigos. Ya en 1862 el de comercio —dictado inicialmente para el Estado de Buenos Aires— quedó convertido en ley de la Nación. Dos años después el presidente Mitre encargó a Dalmacio Vélez Sarsfield que preparara el código civil. El eminente jurista fue presentando desde 1865 a 1869 los cuatro libros de que se compone, y en septiembre de este último año quedó sancionado sin discusión por el Congreso (ley 340). También en 1864 se encomendó a Carlos Tejedor la redacción de un código penal. Su obra, concluida en 1868, no fue aprobada por el Parlamento, pero en cambio la mayor parte de las provincias la adoptó como legislación local. También fueron promulgados, en este período, los códigos de procedimientos de todas las provincias, contribuyendo así al mejor funcionamiento de la administración de justicia.

Esta vasta labor de organización política, social, económica y educativa —que sólo mencionamos en sus líneas generales— fue realizada principalmente desde Buenos Aires por una clase dirigente que reunía a las mejores capacidades del país. Estos sectores sociales, formados entonces por abogados, políticos y militares, no se destacaban tanto por su fortuna cuanto por su elevación en la sociedad, su inteligencia y la gravitación natural que ejercían sobre un pueblo desorganizado, que apenas salía de su estancamiento cultural y económico. A esos grupos se incorporaban todos los que sobresalían por su ilustración y su capacidad creadora, en una sociedad abierta a todas las iniciativas de progreso y que tenía, además, la preocupación de transformar al país para convertirlo en una Nación más civilizada.

Para conseguir esto último, la clase dirigente se propuso cumplir los ideales de Sarmiento y de Alberdi, fomentando la educación, atrayendo inmigrantes y promoviendo el desarrollo de las comunicaciones, la producción y las exportaciones. Estas fueron las grandes líneas de su acción, que requería al mismo tiempo la estabilidad política, el perfeccionamiento de la legislación y la paz interna y exterior. Todo esto se cumplió, no sin vencer grandes dificultades ni sin que aparecieran discrepancias aun dentro de esos grupos superiores, pero los objetivos comunes alcanzaron en definitiva a prevalecer. Y esa obra transformadora y progresiva se realizó por quienes, teniendo el predominio político, social y económico, lo utilizaron en beneficio común de la República.

En esta época se perfila, gracias a una política predominantemente porteña, el futuro centralismo económico que debía completar el político.

La actividad del país se orientó fundamentalmente al fomento de las exportaciones, para servir a los mercados europeos ávidos de nuestras materias primas. Esta era la única posibilidad de aumentar la riqueza nacional, pues no existía entonces otra solución que simultáneamente permitiera el desarrollo equilibrado de todas las regiones, debido a la falta de mercados para sus productos y a la inexistencia de un comercio con los países vecinos.

111. *La época de Roca.*— Bien puede darse este nombre al período histórico que va desde 1880 hasta 1904, pues comienza y concluye con las dos presidencias de este destacado gobernante y todos esos años están dominados por su influencia. Julio A. Roca era militar, nacido en Tucumán, y desde su juventud fue sobresaliendo por su acción efectiva en los campos de batalla, al servicio siempre de los gobiernos constitucionales. Como Ministro de Guerra de Avellaneda realizó en 1879-80 la famosa campaña al desierto, que llegó hasta el río Negro.

El general Roca obtuvo la presidencia en 1880, apoyado por el partido Autonomista Nacional. Su ascensión al poder coincidió con la derrota del movimiento encabezado por Carlos Tejedor y la ulterior federalización de Buenos Aires. Resuelto este último problema, prevaleció una política de paz y de desarrollo económico, al mismo tiempo que se completaba la reforma del derecho imperante, hasta alcanzar una fisonomía que ha subsistido en gran parte hasta nuestros días.

Desde 1880 desapareció la acción de las montoneras y las sediciones locales se hicieron menos frecuentes, afianzándose correlativamente la autoridad del gobierno central. La división entre porteños y provincianos fue perdiendo importancia, al mismo tiempo que surgían nuevas discrepancias políticas fundadas en opuestas concepciones ideológicas o en influencias personales. El partido Autonomista Nacional alcanzó una gravitación decisiva, sin que por ello desaparecieran los grupos liberales. Pero todos los partidos respetaron la Constitución y las leyes fundamentales de la República, procurando sólo orientarla de acuerdo con sus propias tendencias o intereses.

Miguel Juárez Celman, de Córdoba, sucedió a Roca en la presidencia y con el apoyo del mismo partido. Sus inclinaciones autoritarias, la crisis económica de 1889 y las reacciones producidas por ciertas medidas de gobierno provocaron la revolución de 1890, que vencida por las fuerzas gubernativas lo obligó, sin embargo, a renunciar. Le sucedió entonces el vicepresidente Carlos Pellegrini, vigorosa personalidad política que en

su breve gobierno pudo restablecer el orden institucional y preparar el resurgimiento económico.

La revolución de 1890, no obstante, introdujo un cambio importante en la vida política argentina. Nació entonces la Unión Cívica, de tendencias más democráticas y legalistas, que agrupó a la mayor parte de los elementos opositores, y desde entonces se organizaron los partidos políticos con mayor intervención popular.

La candidatura de Mitre, proclamada por la Unión Cívica en 1891, logró el apoyo de Roca mediante la política del Acuerdo, destinada a evitar las luchas electorales y a formar un gobierno de amplias bases nacionales. Pero muchos integrantes de ambos partidos se opusieron al Acuerdo. Roque Sáenz Peña reunió a los descontentos del autonomismo en el nuevo partido Modernista, y Leandro Alem formó la Unión Cívica Radical que proclamó la candidatura de Bernardo de Irigoyen.

El Acuerdo, con el objeto de eliminar a Roque Sáenz Peña que parecía tener asegurado el triunfo electoral, eligió a su padre Luis Sáenz Peña, que llegó al poder por gran mayoría. Pero su presidencia, carente de fuerza política propia, ensayó una especie de gobierno parlamentario, cambiando frecuentemente de ministros. 1893 fue un año de grandes agitaciones, entre las cuales se destacaron los movimientos revolucionarios promovidos por la Unión Cívica Radical. Aunque fueron vencidos, a principios de 1895 Luis Sáenz Peña tuvo que renunciar entregando el poder a José Evaristo Uriburu.

Durante esta presidencia continuó la agitación electoral. Diversas combinaciones o acuerdos partidistas permitieron, sin embargo, resolver los problemas que se planteaban. Bernardo de Irigoyen, con el apoyo de los autonomistas nacionales y del radicalismo (dirigido entonces por Hipólito Yrigoyen), llegó a la gobernación de Buenos Aires. Y Roca, reuniendo los electores autonomistas y cívicos nacionales, obtuvo la presidencia en 1898, iniciando nuevamente una era de paz que condujo a un inmenso desarrollo nacional.

La década del 80 fue fecunda en la creación y perfeccionamiento del derecho. En 1881 y 1882 se organizaron la justicia y el gobierno municipal de la nueva capital de la Nación (leyes 1144 y 1260); en 1886 fueron sancionados, simultáneamente, los códigos de minería y penal (leyes 1919 y 1920); en 1888 se produjo la reforma del régimen matrimonial, suprimiendo su carácter religioso (ley 2393); en 1889 fue aprobado el nuevo código de comercio, que reemplazó al de 1862 (ley 2637); también entonces se organizaron los territorios nacionales creando en ellos nueve gobernaciones (ley 1532, del año 1884); y se dictaron, por último, las leyes de educación primaria y de registro civil (leyes 1420, de 1884, y 1565, del mismo año). Estas dos últimas, aunque en parte eran necesarias, surgieron como manifestaciones de un espíritu contrario al catolicismo y suscitaron en su época apasionadas discusiones.

Posteriormente sólo fueron sancionadas muy pocas leyes fundamentales: el código de justicia militar en 1898, la nueva ley de quiebras y la de elecciones de 1902, además de otras que perfeccionaron instituciones ya existentes. También se produjo, en 1898, una reforma constitucional que amplió a ocho el número de ministros y modificó la base numérica para la elección de diputados.

Durante este período que va desde 1880 hasta 1904 fueron solucionados numerosos problemas de frontera, y la República inició una creciente actividad internacional. Ya en 1876 se habían fijado los límites con el Paraguay, sometiéndose la región del Chaco a un arbitraje que en definitiva lo adjudicó al país vecino. En 1881 fue firmado un trascendental acuerdo con Chile que reconocía a la Argentina la Patagonia oriental y la mitad de la Tierra del Fuego. El conflicto de límites con el Brasil, que versaba sobre la zona ubicada al este de Misiones, quedó resuelto por arbitraje de 1895 que entregó al otro contendiente el territorio en litigio.

La participación argentina en congresos y acuerdos internacionales había sido, hasta entonces, casi nula. En esta época comienzan las reuniones panamericanas. En la primera, celebrada en Washington en 1889-90, los delegados argentinos Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana defendieron el principio del arbitraje obligatorio con ciertas reservas fundamentales, así como el derecho a mantener los vínculos con Europa frente a la idea de crear un *zollverein* (unión aduanera) americano. En la segunda (México, 1901-02), volvió a discutirse el problema del arbitraje obligatorio defendido siempre por la Argentina. En 1889 se firmaron en Montevideo, entre las naciones vecinas, varios tratados de derecho internacional privado. La doctrina, sostenida desde tiempo atrás por los gobiernos nacionales, que se oponía a la intervención extranjera en apoyo de los intereses de sus súbditos, alcanzó en 1902 resonancia universal cuando Luis María Drago, Ministro de Relaciones Exteriores, defendió a Venezuela cuyos puertos estaban bloqueados por tres naciones europeas. Sin embargo, a lo largo de este período se mantuvo la política aislacionista con respecto a las demás naciones americanas, no obstante aquellos intentos de cooperación que no alteraron las relaciones tradicionales con Europa.

Grandes cambios sociales caracterizan esta época histórica. La inmigración afluyó en número considerable, sobre todo en las décadas del

80 y del 90, aumentando así la población de las ciudades y de las campañas del Litoral, y especialmente de Buenos Aires. Muchos de esos inmigrantes prosperaron en la industria, en el comercio o en las actividades agropecuarias, dando origen a una nueva clase media cuyos hijos iban a reclamar una participación más efectiva en la vida política. Otros, con menor capacidad u oportunidades, formaron un proletariado urbano a veces turbulento, que desde fines del siglo se fue organizando según sus diversas tendencias ideológicas importadas de Europa. Por otra parte, el aumento de la población en las zonas del Litoral fue acentuando el desequilibrio demográfico y económico del país, el cual iba necesariamente a tener trascendencia en el plano político.

La antigua clase dirigente, que siguió gobernando en esta época, se hizo más amplia y heterogénea mediante la incorporación de nuevos elementos que se destacaban por su inteligencia, su capacidad de mando o su fortuna. No era entonces una clase exclusiva, pero siempre exigía cierto decoro, una conducta atrayente y una situación elevada. Sin embargo, se acentuaron en este período algunas características apenas insinuadas antes. La cultura y la inteligencia de los gobernantes se orientaron hacia tendencias pragmáticas más preocupadas por el adelanto material; la vida moderada y sencilla anterior a 1880 se hizo más lujosa, y los negocios se convirtieron en una de las actividades más importantes; el espíritu liberal, que hasta entonces había sido respetuoso de la religión o por lo menos no la había combatido abiertamente, se inclinó al ateísmo impulsado por las logias masónicas que entonces tuvieron influencia preponderante; la sumisión al capitalismo extranjero, especialmente inglés, alcanzó contornos exagerados; y todo ello produjo un espíritu escéptico que limitó en la República los impulsos vitales que necesitaba.

Sin embargo, esos excesos provocaron algunas reacciones dentro de la misma clase superior. Un movimiento católico comienza a desarrollarse a partir de 1884 bajo la dirección de José Manuel Estrada; la Unión Cívica introduce en la actividad ciudadana nuevos alicientes idealistas; Pellegrini —gran artífice de la política argentina hasta 1901— trató de orientar la conducción económica hacia la industrialización, para no depender exclusivamente del comercio exterior; y por último las tendencias contrarias al catolicismo perdieron vigor durante la segunda presidencia de Roca, que reanudó las relaciones diplomáticas con la Santa Sede.

No obstante sus propias deficiencias, aquellos grupos dirigentes contribuyeron enormemente a forjar la grandeza de la República, convirtiéndola —desde fines del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial— en la Nación más importante de Sudamérica por su cultura, su potencialidad económica, la dignidad de sus gobernantes y su prestigio internacional. Fue esa la época más brillante de la historia argentina por la estabilidad de las instituciones, la paz interior apenas perturbada, la capacidad de quienes presidían los destinos del país y el desarrollo nunca igualado que alcanzó.

La influencia creciente del gobierno nacional, la aparición de otros factores de unificación como el ejército, los bancos oficiales, la enseñanza, los ferrocarriles y el comercio interior, y la gravitación cada vez mayor del Litoral y de Buenos Aires, todo ello contribuyó a acentuar el desequilibrio de la República y a convertir a la Capital en un gran centro de atracción que fue absorbiendo buena parte de la actividad mercantil, cultural, financiera y política. A partir de 1880 el interior va perdiendo gravitación en la vida nacional y comienza a depender de la ayuda que le brindan los gobiernos instalados en Buenos Aires. A esta ciudad convergen los productos que alimentan el tráfico interno, y de ella parten los que han sido importados perjudicando, a veces, las industrias vernáculas. Los ferrocarriles sirven esa política económica y son grandes factores de centralización, de la misma manera que los bancos distribuyen desde Buenos Aires la moneda y el crédito desde la época de Pellegrini. Los partidos políticos, de tendencias y conducción nacionales, imponen también desde la Capital las soluciones para todo el país. Las provincias entran, de esta manera, en la órbita porteña.

Pero Buenos Aires es, a su vez, una dependencia de Europa. La cultura francesa nutre las inteligencias argentinas. La economía británica dirige el comercio exterior. Las inversiones foráneas dominan los ferrocarriles, los frigoríficos y muchas otras actividades y servicios. La política internacional se orienta hacia el viejo mundo rechazando los intentos de aproximación americanista.

Era la época en que el imperio británico dominaba los mares, el comercio y las finanzas. Difícil hubiera sido escapar a su magnetismo. La Argentina se formó y prosperó como una dependencia de ese imperio y se dio la estructura adecuada a esa misión. El desarrollo del interior —con las únicas excepciones de Tucumán y Mendoza— no fue promovido, como tampoco se hicieron esfuerzos para expandir la influencia y el comercio argentinos hacia otros rumbos. Sin embargo, es un hecho positivo que esa política contribuyó a la obtención de un grado elevado de cultura, de riqueza y de prestigio que de otra manera no se hubiera conseguido. Ni los Estados Unidos ni los países vecinos ofrecían mercados para nuestros productos. La inmigración no hubiera llegado —originando así el aumento de la población y los cambios sociales que de ella derivaron— si

no hubiera existido la posibilidad de exportar a Europa en gran escala los excedentes agropecuarios. Aquélla era, además, desde los tiempos de su fundación, la política tradicional de Buenos Aires, ubicada para servir de puerto al comercio internacional. Y el país, por su configuración geográfica, tenía ineludiblemente que depender de Buenos Aires. No obstante, es posible sostener que, si no en su totalidad, esa situación pudo haberse modificado parcialmente, diversificando los esfuerzos nacionales y orientándolos hacia otras actividades.

112. *La democracia política.*— La época que va desde 1904 hasta 1930 permite contemplar nuevos cambios en el panorama del país, el cual trata de acomodar su vida y sus instituciones a la transformación social y económica que se había producido en el período anterior.

En efecto, como consecuencia de la inmigración y del desarrollo económico, entre 1895 y 1914 duplicó el número de habitantes, que se congregaron sobre todo en Buenos Aires, en las demás ciudades y en las zonas más productivas. Hubo, simultáneamente, un aumento de la cultura general y una diversificación de las clases sociales, fenómenos todos ellos que ya habían comenzado en la época de Roca. Pero desde fines del siglo XIX, además, se produjo un gran desarrollo económico, una estabilidad monetaria hasta entonces desconocida y una expansión notable del comercio internacional.

Mientras la República asiste a ese crecimiento de su población, de su cultura y de su riqueza, en el escenario político y social aparecen síntomas de descontento y de intranquilidad. Vastos sectores intermedios y un proletariado urbano aspiran a mejorar sus condiciones de vida, a participar en la actividad política y a destacarse en los campos de la cultura y de la economía. Estos sectores ya no aceptan sin discusión el mando de las antiguas *élites*, las cuales, demasiado preocupadas a su vez por los aspectos materiales de su existencia y sometidas a un positivismo carente de ideales, sólo en parte alcanzan a percibir y a comprender los nuevos problemas que surgen en la República. Aunque ellas habían promovido y realizado aquellas transformaciones, ya no podían conservar la exclusividad de una conducción que tenía necesariamente que abrir sus cuadros, y reemplazar el liberalismo paternalista del siglo XIX por nuevas modalidades democráticas.

No obstante, desde principios del siglo se advierten ciertas tentativas destinadas a resolver paulatinamente aquellos problemas. El servicio militar obligatorio incorpora a las Fuerzas Armadas a la gran mayoría de

los ciudadanos, democratizando sus cuadros; en 1902 se dicta una nueva ley de elecciones que, sin embargo, es pronto derogada; desde 1905 comienzan a sancionarse leyes protectoras del trabajo y hasta se proyecta ese mismo año un código especial; y por último se manifiesta una gran preocupación por mejorar la enseñanza en todos sus niveles sancionándose, entre otras reformas, la ley Láinez (nº 4874). Sin embargo, estas tendencias evolutivas, que sin duda alguna pretendían adecuar la legislación a las nuevas necesidades del país, no aplacaron las aspiraciones hacia cambios más profundos en el orden político y social.

Este período puede dividirse en dos etapas. Durante la primera continúa el régimen anterior, no sin que se produzcan algunos cambios ni sin que aparezcan nuevos dirigentes. Para elegir al sucesor de Roca los elementos superiores reunieron una "convención de notables" de la cual surgió la candidatura de Manuel Quintana, eminente personalidad que había hecho su carrera política en el mitrismo. Muerto Quintana a principios de 1906, le sucedió José Figueroa Alcorta, durante cuya presidencia fueron desapareciendo los grupos o partidos tradicionales. La evolución política dirigida por aquél permitió imponer la candidatura de Roque Sáenz Peña, patrocinada por la Unión Nacional con el apoyo de la mayor parte de los gobiernos de provincia. En las elecciones presidenciales Sáenz Peña triunfó casi por unanimidad, pues tanto la Unión Cívica —dirigida por Guillermo Udaondo— como la Unión Cívica Radical, que manejaba Hipólito Yrigoyen, decidieron abstenerse.

Estas abstenciones respondían en buena medida a la dificultad de participar libremente en elecciones que casi siempre eran dirigidas por los gobiernos. La Unión Cívica Radical, especialmente, hizo del sufragio su principal bandera; y para imponerlo quiso, en ocasiones, llegar al poder por medios revolucionarios (1893 y 1905).

Roque Sáenz Peña promovió esa reforma fundamental. Con el apoyo de la mayoría del Congreso hizo sancionar las leyes que organizaron los padrones electorales sobre la base del enrolamiento militar y establecieron el nuevo sistema de voto universal, secreto y obligatorio para todos los argentinos mayores de 18 años [48].

La nueva ley electoral llevó al poder a la Unión Cívica Radical y a su máximo dirigente Hipólito Yrigoyen. Fue éste un cambio importante en la vida política argentina, porque el radicalismo representaba una posición opuesta al "régimen" que lo había precedido, y no quería en modo alguno identificarse con la "oligarquía" hasta entonces gobernante.

48 Leyes 8130 y 8871, de julio de 1911 y febrero de 1912.

Yrigoyen, hábil político, poseedor de un singular poder de atracción personal y convencido de que estaba llamado a cumplir una misión providencial, carecía sin embargo de la capacidad de un gobernante experimentado y no supo tampoco rodearse de quienes suplieran esa falta. El partido radical, además, reunía a grupos heterogéneos que no tenían unidad de pensamiento ni un sentido cabal de las nuevas orientaciones que el país necesitaba. Sometido a una conducción personalista y dominante, su ideario fundamental se agotaba en la defensa de la democracia pero no se extendía a la consideración orgánica de los demás problemas nacionales.

Yrigoyen se limitó a tomar, retener y usufructuar el poder, ya por los medios legales, ya utilizando otros procedimientos menos comunes. Las intervenciones federales a las provincias —para uniformar la vida política del país— y el aumento excesivo del aparato burocrático fueron las dos columnas de su acción electoralista.

En cambio, el primer presidente radical no hizo ninguna tentativa organizada para modificar las instituciones fundamentales de la República ni sus estructuras sociales y económicas. Su gobierno no se destacó por la sanción de leyes o decretos importantes, aunque sí puede señalarse una tendencia a acentuar el nacionalismo, su sostén de la neutralidad argentina frente a la guerra europea y cierta preocupación por el bienestar de las clases trabajadoras.

Su sucesor, Marcelo T. de Alvear, trató de apartarse de la influencia del jefe del partido y de gobernar con elementos más capaces, pertenecientes en general a las clases elevadas. Una división se produjo entre los "personalistas" que siguieron a Yrigoyen y los "antipersonalistas" que más tarde se aliaron con los grupos conservadores.

En 1928 los primeros cometieron el error de llevar nuevamente al poder a su viejo caudillo. La ineptitud de éste para el gobierno, agravada con los años, lo convirtió en un presidente inoperante y únicamente ocupado por los problemas electorales. Además, la crisis mundial de 1929 tuvo consecuencias desastrosas para la Argentina, que el Ejecutivo no supo afrontar ni resolver. La revuelta armada del 6 de septiembre de 1930 lo desalojó fácilmente del poder.

En el orden jurídico aparece, en este período, una nueva rama del derecho. Desde 1905 se van sancionando leyes protectoras de los trabajadores y otras que organizaron sistemas de previsión social. Este derecho se inspiraba tanto en las orientaciones ideológicas del socialismo contemporáneo como en las doctrinas de la Iglesia Católica, y formó un

sistema que sin alterar fundamentalmente el que ya existía, lo completaba con instituciones y normas hasta entonces desconocidas entre nosotros.

Fuera de esas creaciones, la estructura jurídica se mantuvo sin variantes apreciables. La ley de elecciones de 1912 y el nuevo código penal de 1921 fueron las sanciones más importantes del Congreso. El régimen constitucional y los nuevos ideales democráticos fueron defendidos y respetados, hasta tal punto que se llegó a considerarlos intangibles. No obstante, en ambos aspectos se produjeron cambios apreciables que sin modificar el orden jurídico deben ser mencionados por su trascendencia ulterior.

En el sistema constitucional se acentuaron —especialmente durante las dos presidencias de Yrigoyen— el centralismo y la personificación del poder, llegándose en esos gobiernos a sumisiones incompatibles con el espíritu republicano. La necesidad de mantener el predominio político condujo, en la primera presidencia radical, a un abuso de las intervenciones federales que luego se produjo en la segunda época de Yrigoyen, y que concluyó por destruir los últimos resabios de las autonomías provinciales. El electoralismo subordinó el gobierno a las exigencias de los partidos, instauró una burocracia cada vez más frondosa e inoperante y redujo la capacidad de los legisladores y de las autoridades, elegidos más por su aptitud política que por su idoneidad para el gobierno. Sin embargo, al menos formalmente, no se alteraron ni el juego normal de las instituciones ni la vigencia de las libertades públicas, salvo casos y situaciones excepcionales.

La vida política, si bien mantuvo su apariencia normal, no fue todo lo correcta que hacían prever la propaganda anterior y las ideas expuestas reiteradamente por el radicalismo. El fraude electoral y las presiones gubernativas nunca desaparecieron totalmente, y en ocasiones se llegó a situaciones de violencia que no se conciliaban con la defensa exaltada de la democracia.

Estas tendencias electoralistas no dejaron de influir tampoco en los demás grupos políticos, cuyos elencos directivos —con notables excepciones sin duda— se dejaron dominar por idénticas preocupaciones. Además de los dos radicalismos, separados en 1924, continuaron existiendo algunos partidos conocidos bajo el nombre genérico de conservadores, los cuales gobernaron varias provincias no obstante los empeños del personalismo. El partido socialista alcanzó prestigio e importancia en la Capital, al par que el Demócrata Progresista tuvo en Santa Fe su baluarte. Pero no todos estos núcleos políticos supieron defender con eficacia la correcta vigencia del orden institucional, ni se preocuparon mayormente

por llevar al gobierno y a las Cámaras personalidades destacadas. Este descenso en la cultura y en la capacidad de los dirigentes no contribuyó al afianzamiento del régimen democrático. Las tendencias autoritarias que florecían entonces en Europa encontraron campo propicio para expandirse entre nosotros con sólo denunciar la inoperancia del sistema, sus frecuentes desviaciones, la incapacidad de los partidos para promover el desarrollo del país en todos los órdenes y su atención casi exclusiva a los intereses electorales.

Las nuevas tendencias racionalistas aspiraban asimismo a restaurar la grandeza del país señalándole los rumbos que había perdido u olvidado. El positivismo, las inclinaciones hedónicas, el espíritu escéptico se habían apoderado del alma argentina. Era necesario retemplarla con ideales renovados, liberarla de sumisiones al extranjero, desarrollar todas sus posibilidades internas y extender su acción hacia los países del continente, a fin de eliminar los vínculos coloniales y una economía orientada exclusivamente hacia Europa. La crisis mundial de 1929 y la senilidad de Yrigoyen favorecieron la expansión de estas ideas en ciertos sectores intelectuales y militares.

Otras ideas, más cosmopolitas, las habían precedido. El socialismo actuaba desde fines del siglo anterior, aunque casi exclusivamente en las ciudades. Incluso logró llevar a un diputado al Congreso en 1904, y luego numerosos representantes en la época del radicalismo. Pero había también corrientes anarquistas, sindicalistas y comunistas que no se sometían a la legalidad y que eventualmente provocaron violentas huelgas como la de 1919. Todo este movimiento de izquierda iba a influir también en las universidades, desatando en 1918 la llamada "reforma universitaria", tendiente a eliminar a los viejos grupos que las dominaban para reemplazarlos por un sistema que incluía la participación de los estudiantes en el gobierno de aquéllas, la docencia libre y la autonomía académica. Este movimiento se extendió luego a casi toda la América Latina y produjo en las universidades una renovación no siempre favorable al progreso de los estudios, al mejoramiento de la enseñanza y al desarrollo de la investigación. El electoralismo y las luchas políticas se introdujeron en los claustros desvirtuando muchas veces sus funciones específicas.

113. *Los años más recientes.*— Es difícil exponer la evolución política, social y económica posterior a 1930, porque nos falta la necesaria perspectiva para apreciar la mayor o menor importancia de los acontecimientos y de los procesos que se han desarrollado en los últimos tiempos.

Sin embargo, podemos desde ya señalar que la época que comienza en 1930 y se extiende hasta el presente se caracteriza por la inestabilidad de la vida política, por la ruptura reiterada del orden constitucional, por el surgimiento de nuevos factores de poder, por el creciente intervencionismo del Estado y por las sucesivas crisis económicas que a su vez influyeron sobre la condición de las diversas clase sociales. Un análisis detenido de cada uno de estos procesos obligaría a dar a este parágrafo una extensión desmedida, pero pueden señalarse al menos sus elementos esenciales.

El período que nos ocupa comienza con la primera revolución triunfante desde que la República quedó organizada casi setenta años antes. A partir de 1930 las Fuerzas Armadas, ya convertidas en organismos profesionales, asumieron un papel preponderante en la vida nacional, aunque sin aspirar al ejercicio directo y exclusivo del gobierno. A los cinco movimientos que las llevaron al poder —1930, 1943, 1955, 1962 y 1966— deberían agregarse otras muchas intervenciones fracasadas o encubiertas que pretendieron, lográndolo a veces, orientar los destinos del país. No siempre las Fuerzas Armadas mantuvieron una absoluta unidad de pensamiento y de acción, e incluso hubo entre ellas luchas definitorias como la de 1962, pero su ideología dominante fue siempre un nacionalismo que acusó matices diversos, fundamentalmente opuesto a las tendencias marxistas y, desde 1955, al regreso del peronismo al poder. El Ejército, principalmente, desempeñó una influencia decisiva en la evolución política nacional.

Otro factor de poder que aparece en este período son las masas obreras, con sus reivindicaciones sociales, que alcanzaron a partir de 1944 una situación política de indudable superioridad frente a las demás clases desorganizadas y divididas. Los sindicatos se convierten en grupos de presión que con frecuencia logran sus objetivos sectoriales, y que además intervienen como núcleos partidistas bajo la bandera del peronismo, aun después de 1955. La creación de este movimiento, en 1946, introdujo en la política argentina un nuevo factor de discordia que contribuyó enormemente a la inestabilidad de la vida institucional, ya por su escaso respeto por el derecho, ya por el rechazo inconmovible de sus oponentes.

Los partidos políticos demostraron reiteradamente su pérdida de prestigio y su incapacidad para mantener la vigencia del régimen constitucional. Sus irreductibles discrepancias y sus divisiones internas fueron un obstáculo que con frecuencia tornó impracticable el juego normal de las instituciones e hizo también imposible una acción constructiva y eficaz desde el gobierno. Las tendencias predominantes entre los militares

no se resignaron a contemplar pasivamente situaciones que en definitiva frustraban los grandes objetivos nacionales, tal como ellos los concebían. Y así unos y otros, por ambiciones patrióticas o por odios partidistas, prefirieron la ruptura del sistema jurídico antes que contemplar el progresivo deterioro del país o el triunfo de sus adversarios.

Esa inestabilidad de las instituciones fue, por lo tanto, una consecuencia directa de la ineptitud de los gobernantes y de los partidos políticos para dirigir con acierto a la Nación y para buscar las coincidencias que hubieran podido salvar la continuidad del orden constitucional. No supieron aquéllos defender la vida democrática ni el sistema representativo en el cual, presumiblemente, debían estar interesados.

Tales divisiones contribuyeron también, o a la inversa, fueron determinadas por la heterogeneidad creciente de las clases sociales medias y altas. Las divergencias ideológicas y los intereses contrapuestos se acentuaron en un mundo que al mismo tiempo contemplaba la crisis de 1929-32, la lucha civil española, la guerra de 1939-45, el desarrollo del comunismo y las nuevas tendencias cristianas. En nuestro país, aparte de esos factores divisionistas que incidían sobre la actitud de los diversos grupos, hubo también intereses opuestos entre los sectores agropecuarios, industriales y mercantiles que bregaban, cada uno, por obtener beneficios sin consideración alguna por el bien común.

Las crisis y las guerras mundiales, así como los cambios económicos, repercutieron desfavorablemente en nuestro país, contribuyendo a su inestabilidad. La producción agropecuaria y el comercio unilateral con Inglaterra tuvieron que ser complementados mediante un proceso de industrialización que no siempre fue bien concebido ni realizado. Estos cambios estructurales ocasionaron conmociones y crisis a veces muy graves, acentuadas por la falta de coincidencia respecto de los fines nacionales y de los medios para cumplirlos. Desde 1947 se inicia un proceso de inflación que llevó el dólar de 4 pesos a principios de ese año a 350 dos décadas después.

Las perturbaciones económicas y la política de ciertos gobiernos alteraron, asimismo, la situación de las clases sociales. Los trabajadores consiguieron beneficios importantes que los ubicaron en posición dominante a veces, aunque también se vieron afectados por el proceso inflacionario. Peores aún fueron las consecuencias de este último en los sectores medios de la población, con recursos fijos y sin influencia política. Los propietarios urbanos y rurales vieron sus rentas o el producto de su trabajo congelados o disminuidos por efecto de leyes que protegieron a los inquilinos y arrendatarios, o que limitaron las ganancias en forma arbitraria. En cambio, nuevos grupos industriales y financieros consiguieron elevarse junto con elementos directivos, al par que las antiguas *élites* mantenían su prestigio social y casi siempre su fortuna.

Para resolver tantos motivos de perturbación social y económica fueron sancionadas innumerables disposiciones que alteraron en gran medida el derecho imperante. En lo fundamental, se produjo un creciente intervencionismo del Estado en las actividades privadas, ya por motivos de orden social (leyes protectoras de los trabajadores o de otros grupos de la población), ya con propósitos fiscales, ya para orientar la economía hacia los rumbos que el gobierno prefería. Muchas veces esa legislación fue discriminatoria y contraria a la igualdad, o bien se inspiró en propósitos hostiles contra ciertos grupos. De esta manera el derecho, que hasta entonces había sido un sistema destinado a ordenar la convivencia humana y la organización del Estado, se transformó en un instrumento político que concedía o negaba beneficios según los sectores a los cuales afectaba.

Este complejo proceso se inicia con la revolución del 6 de septiembre de 1930. El general José Félix Uriburu, presidente provisional, disolvió el Congreso e intervino todas las provincias que tenían gobiernos radicales. Su ideología, en parte inspirada en las corrientes corporatistas y nacionalistas de la época, no encontró suficiente apoyo ni en la opinión pública ni en las mismas fuerzas armadas. Eliminado el radicalismo del poder, tuvo que organizar la administración con los elementos conservadores, que trataron de restablecer el régimen constitucional. Una elección previa en la provincia de Buenos Aires dio el triunfo a los radicales y por eso fue anulada (abril de 1931). A fines del mismo año se convocó a elecciones generales, siendo vetado el candidato opositor (Marcelo T. de Alvear) porque no habían transcurrido seis años desde su anterior presidencia. Esto determinó la abstención radical y el triunfo del general Agustín P. Justo, a quien votaron los antipersonalistas, los conservadores (demócratas nacionales) y los socialistas independientes.

El gobierno del general Justo (1932-38) contó con el apoyo del ejército, dentro del cual gozaba de gran prestigio. Ayudado por personalidades de valía, logró la recuperación económica del país luego de la crisis anterior, imponiendo reformas fiscales de gran importancia, fomentando la industrialización y construyendo obras públicas entre las cuales se destacó el plan de caminos. Entre sus reformas económicas deben mencionarse la fundación del Banco Central (ley 12.155), la creación de los impuestos a los réditos, a las transacciones y a las ventas (leyes 11.586, 11.587 y 12.143), así como la ley de unificación de los impuestos internos (nº 12.139), con las cuales se transformó fundamentalmente el sistema

fiscal que hasta entonces dependía en gran medida de los derechos de aduana.

Dentro de esa actividad legislativa se destacaron también la nueva ley de quiebras (nº 11.719), la que acordó importantes beneficios a los empleados de comercio (nº 11.729), la que creó la red de elevadores de granos (nº 11.742), y las que dieron origen a la Junta Nacional de Carnes, a la Junta Reguladora de Vinos, a la Comisión Reguladora de la Yerba Mate y a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores (leyes 11.747, 12.137, 12.236 y 12.253). Estas últimas iniciaron una política de creciente intervencionismo del Estado en la producción y el comercio, con el objeto de proteger los intereses nacionales. También fueron numerosas las leyes que concedieron o ampliaron los beneficios sociales, y económicos de las clases trabajadoras.

Pero la eficiencia y actividad de ese gobierno se vieron menoscabados por su política de democracia limitada —que por diversos medios impedía o dificultaba el voto de los adversarios— y por el deseo de mantener la antigua estructura del comercio internacional y de las relaciones con Europa. Para ello tuvo que otorgar grandes privilegios a Inglaterra, que se pusieron en evidencia mediante el pacto Roca-Runciman (1933) y sus ulteriores derivaciones. La necesidad de exportar —como única manera de equilibrar la balanza de pagos— obligó a realizar aquellas concesiones excesivas que, sin embargo, fueron compensadas en otros aspectos por medidas que se inspiraron en un espíritu de más positivo nacionalismo.

Gobierno de transición entre las viejas estructuras y un mundo que contemplaba cambios fundamentales, el de Justo trató de conservar un equilibrio inestable. Pero el auge del fascismo en Italia, el nacional-socialismo alemán y la guerra civil española no eran ejemplos propicios para el mantenimiento de las antiguas concepciones políticas y económicas. En la Argentina resurgieron vigorosamente las tendencias nacionalistas, favorecidas por la declinación de los partidos políticos y las deformaciones del régimen democrático.

No obstante, Justo consiguió imponer a su sucesor con el apoyo de los mismos grupos políticos, a través de un proceso electoral que fue acerbamente criticado. Roberto M. Ortiz era sincero partidario de restablecer las libertades públicas, pero su salud quebrantada lo obligó en julio de 1940 a delegar el mando en el vicepresidente Ramón S. Castillo. Este último, más comprometido con la política conservadora y con las tendencias germanófilas (ya había estallado la Segunda Guerra Mundial), mantuvo una neutralidad benévola hacia el eje Roma-Berlín, resistió las presiones americanas y continuó con el régimen de democracia limitada. No consiguió, sin embargo, el sostén de los militares y una nueva revolución —encabezada por su propio Ministro de Guerra el general Pedro Ramírez— puso fin a su gobierno el 4 de junio de 1943.

Para esa fecha habían muerto el general Justo y otros jefes de prestigio. El ejército, carente de dirección, se vio dominado por un grupo de oficiales que aspiraba a cumplir un programa nacionalista y a llenar el vacío de poder causado por el descrédito del régimen y el escepticismo de la opinión pública.

Se sucedieron en la presidencia los generales Rawson, Ramírez y Farrell, pero el personaje más destacado de la revolución fue el coronel Juan Domingo Perón, que advirtió sagazmente la imposibilidad de gobernar sin el apoyo popular. Para conseguirlo se instaló en el Departamento —luego Secretaría— de Trabajo, iniciando desde allí una política demagógica de captación sindical con la ayuda de Eva Duarte, con quien se casó poco después del 17 de octubre de 1945.

Esta última fecha fue importante en la historia del régimen ulteriormente presidido por Perón. Sus adversarios militares habían logrado eliminarlo del gobierno y recluirlo en Martín García, pero los políticos convocados para formar el ministerio no pudieron ponerse de acuerdo, y entre tanto Eva Duarte organizó una concentración de trabajadores que acampó en la Plaza de Mayo exigiendo el retorno de Perón. El triunfo de éste quedó asegurado.

El nuevo gobierno constitucional fue iniciado el 4 de junio de 1946. Los tres primeros años se caracterizaron por una gran prosperidad, derivada de la acumulación de divisas durante la guerra y la demanda masiva de alimentos por parte de los países devastados. Pero esas divisas fueron malgastadas en un vasto programa de nacionalización de los servicios públicos —ferrocarriles, teléfonos, etc.— realizado sin habilidad, sin prudencia y sin honradez. Al mismo tiempo se fomentó la industria y se concedieron a los trabajadores beneficios que superaban la capacidad productiva del país. Las reservas se agotaron al par que crecía la corrupción administrativa y se iniciaba el proceso inflacionario.

También se adoptaron medidas importantes tendientes a reforzar el predominio del matrimonio gobernante. Luego de un infundado juicio político, en abril de 1947 fueron destituidos cuatro miembros de la Corte Suprema. El mismo año se concedió el voto a las mujeres. Y en 1949 una convención constituyente reformó la ley suprema para permitir la reelección del presidente e introducirle otras disposiciones que aumentaban las facultades del Estado en lo económico y social. Aunque Perón mantuvo

la apariencia del régimen constitucional, en los hechos su gobierno fue acentuando sus tendencias autoritarias, no sólo con respecto a los grupos y las clases opositores sino también en relación con sus propios partidarios. Las persecuciones y arbitrariedades provocaron una división profunda entre los argentinos, al par que la política de apoyo a los trabajadores sólo funcionaba en la medida en que éstos y los sindicatos mantenían su adhesión incondicional.

A partir de 1950 comienza a declinar el régimen, no obstante la reelección de 1952. La incapacidad gubernativa, los malos manejos de la administración y el despilfarro de las reservas monetarias, agravados por la disminución de las exportaciones, condujeron a una creciente depresión económica. El déficit de los servicios públicos nacionalizados, la política de protección industrial a costa de la agricultura, las huelgas y la indisciplina obrera contribuyeron también a acentuar la crisis, que se puso en evidencia a través de la inflación.

Simultáneamente se hizo más firme la dictadura mediante nuevos controles, presiones y arbitrariedades. Todas las tendencias y las manifestaciones contrarias al régimen fueron combatidas, a veces con escandalosa violencia. A fines de 1954 comenzó la persecución a la Iglesia Católica. Los militares que apoyaban a Perón fueron disminuyendo y hubo varias tentativas para derrocarlo (ya había muerto Eva Duarte en 1952), hasta que el 16 de septiembre de 1955 se inició el movimiento dirigido por el general Eduardo Lonardi que triunfó pocos días después.

A partir de entonces el ejército mantuvo su intervención en la vida política del país. Lonardi quiso devolver su importancia a los partidos políticos creando una Junta Consultiva formada por dos representantes de cada grupo excepto los comunistas y los peronistas, pero no persiguió a estos últimos y por el contrario trató de realizar una política de conciliación nacional. Esta última actitud no satisfizo a ciertos elementos que aspiraban a destruir los resabios de la dictadura, y antes de dos meses el presidente de la Revolución Libertadora fue reemplazado por el general Pedro Eugenio Aramburu (noviembre 13 de 1955).

Aunque la responsabilidad fundamental del gobierno recayó sobre este último, en realidad hubo entonces un Ejecutivo colegiado que integraron Aramburu, el vicepresidente Isaac Rojas y los comandantes en jefe de las tres armas. Este sistema aseguró el control militar, no obstante la subsistencia de aquella Junta Consultiva de la cual se alejaron los partidarios de Lonardi.

El nuevo gobierno tuvo que reprimir con inusitado rigor movimientos opositores que lo obligaron a acentuar los controles políticos y económicos. Sin embargo, pudo mantenerse en el poder e iniciar una cierta recuperación económica. En el orden jurídico fundamental anuló por decreto del 1° de mayo de 1956 la reforma constitucional de 1949, y luego convocó en Santa Fe una convención encargada de reformar la ley suprema, cuyos miembros fueron elegidos por medio del sistema de representación proporcional. Este Congreso de 1957 introdujo algunas modificaciones de carácter social al texto de 1853, pero no pudo proseguir sus trabajos debido al ausentismo de los principales partidos. Una vez más se ponía en evidencia la inoperancia de los grupos políticos.

Entre estos últimos —eliminado el peronismo por decreto— quedaba como fuerza más importante la Unión Cívica Radical. Pero el partido que hubiera podido ser mayoritario se dividió entre los que adoptaron el aditamento "del Pueblo" y los Intransigentes. El candidato de estos últimos, Arturo Frondizi, ganó las elecciones de 1958 con el apoyo peronista y se hizo cargo del poder el 1° de mayo.

La política de conciliación con los peronistas (que triunfaron en las elecciones de marzo de 1962) y la desacertada conducción internacional provocaron numerosos planteamientos militares al gobierno, que en definitiva fue eliminado. Frondizi había ensayado, entre tanto, una política de desarrollo económico cuya principal realización fueron las concesiones de explotación petrolera otorgadas a compañías extranjeras.

Para mantener una apariencia de continuidad institucional asumió la presidencia, en marzo 30 de 1962, José María Guido, entonces vicepresidente del Senado y reemplazante legal del primer mandatario. Este gobernante, sin prestigio ni influencia, estuvo bajo el control del ejército, disolvió el Congreso, y al convocar a elecciones en 1963 lo hizo prohibiendo la participación de los peronistas y de los grupos afines e implantando nuevamente en todo el país el sistema de representación proporcional. Durante su corto período de gobierno hubo varios enfrentamientos entre dos sectores del ejército, distanciados en relación a la actitud firme o moderada que debía adoptarse respecto del peronismo. Estos últimos triunfaron y bajo la conducción del general Juan Carlos Onganía —Comandante en Jefe de la fuerza— el ejército pudo recuperar paulatinamente su disciplina y su unidad.

En las elecciones de 1963 el partido que obtuvo el mayor número de sufragios —una cuarta parte de los votantes— fue la Unión Cívica Radical del Pueblo. Para que triunfara, otros grupos políticos sumaron sus votos en los colegios electorales. No obstante esta circunstancia, el nuevo presidente Arturo Illia quiso hacer un gobierno partidista, rodeándose de elementos sin mayor prestigio ni capacidad. La anulación por decreto de

los convenios petrolíferos causó gran descrédito internacional al país, al par que se mantenían las divisiones políticas y se agravaba la situación económica. La inoperancia y la desidia del régimen provocaron una nueva intervención militar.

El 28 de junio de 1966 los Comandantes en Jefe de las tres armas decidieron derrocar al gobierno y designar presidente al Teniente General Juan Carlos Onganía. La Revolución Argentina dictó inmediatamente su propio *Estatuto* que dispone, entre otras cosas, mantener el imperio de la Constitución y de las leyes en cuanto no se opongan a los fines del movimiento. Los propósitos de este último consisten en restablecer la unidad espiritual de los argentinos, elevar su nivel cultural, imponer el orden social quebrantado por los enfrentamientos sectoriales, restaurar una sana economía y devolver a la Nación su perdida grandeza y prestigio.

Para cumplir esos objetivos fundamentales se han sancionado numerosas leyes que alteran en algunos aspectos importantes el derecho en vigor. La permanencia del régimen ha permitido orientar al país hacia un resurgimiento económico mediante la eliminación progresiva del déficit fiscal y el restablecimiento del crédito exterior. La política internacional ha recuperado su eficiencia y capacidad de conducción. Y se están realizando, en casi todos los aspectos, grandes obras de infraestructura que permiten abrigar grandes esperanzas en el desarrollo del país.

Los movimientos militares que se han recordado crearon gobiernos de facto, disolvieron el Poder Legislativo, en algunos casos modificaron la composición de la Corte Suprema y de otros tribunales e intervinieron las provincias. El poder fue ejercido dictando decretos-leyes que luego fueron ratificados por el Congreso una vez restablecida la vigencia plena de la Constitución. El movimiento revolucionario de 1966 alteró en buena medida esos precedentes al decidir que la ley suprema quedaría subordinada a los fines de aquél, al nombrar gobernadores en las provincias, al sancionar leyes y al no definirse en cuanto al restablecimiento del régimen constitucional.

Los propósitos de la Revolución Argentina —que exigen tiempo, esfuerzo e imaginación creadora— la obligaron a no señalar término a su permanencia en el poder. El cambio que procura realizar no es simplemente jurídico, sino estructural, y en este sentido aspira a cumplir transformaciones profundas que permitan la utilización cabal de todos los recursos nacionales y una política que reúna a todos los argentinos en torno a grandes ideales, sin abandonar sus tradiciones.

BIBLIOGRAFIA

La enorme producción histórica impide dar aquí una lista de los trabajos que abordan los temas resumidos en este capítulo. Sólo mencionaremos las siguientes obras generales: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina (desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862)*, Ricardo Levene, director general, vols. V a X, en 9 tomos, Buenos Aires, 1939-1950 (3ª edición, Buenos Aires, 1962-1963); id., *Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930*, 4 vols. en 7 tomos, Buenos Aires, 1963-1967; DIEGO ABAD DE SANTILLANA, *Historia Argentina*, 3 vols., Buenos Aires, 1965 (llega hasta 1916); VICENTE D. SIERRA, *Historia de la Argentina*, 1956 en adelante. Todas estas otras contienen, además, abundantes referencias bibliográficas.

Respecto de las décadas más recientes, poco es lo que se ha escrito con carácter orgánico e imparcial. Dos autores norteamericanos han ensayado hacerlo, aunque sólo contemplan los aspectos generales del proceso histórico: ARTHUR P. WHITAKER, *Argentina*, New Jersey, 1964 y JAMES R. SCOBIE, *Argentina, a city and a nation*, New York, 1964.

Hay también, desde luego, una abundante bibliografía posterior a las obras anteriormente mencionadas. Gran parte de ella —fuera de los libros especiales— figura en las publicaciones del Instituto de Investigaciones Históricas Emilio Ravignani, en las de la Universidad de La Plata (Departamento de Historia), en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Tercer Congreso Internacional de Historia de América*, 6 vols., Buenos Aires, 1961 y *Cuarto Congreso Internacional de Historia de América*, 9 vols., Buenos Aires, 1967-1968, en la revista *Historia*, en el *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, en varias revistas publicadas por instituciones provinciales, etc.

No existen repertorios bibliográficos adecuados. Una mención de los libros más importantes en ENRIQUE DE GANDÍA, *Fuentes de la Historiografía Argentina en el siglo XX*, en *Inter-american review of bibliography*, vol. XVII, nº 1, Washington, 1967.

Las colecciones de fuentes más utilizadas en este tomo son:

ACA: Asambleas Constituyentes Argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación, fuentes seleccionadas... por EMILIO RAVIGNANI, 6 vols. (el último en dos partes), Buenos Aires, 1937-1939.

ANGELIS: (PEDRO DE ANGELIS), *Recopilación de las leyes y decretos promulgados en Buenos Aires, desde el 25 de mayo de 1810, hasta fin de diciembre de 1835*, 2 tomos y otro de *Indice General*, Buenos Aires, 1836, seguidos de dos tomos más que llegan hasta 1858, Buenos Aires, 1841 y el último sin fecha.

Para la legislación de 1852 en adelante usamos los *Anales de Legislación Argentina* (publicados desde 1940 por la editorial La Ley), con su *Complemento*, años 1852-1880; 1881-1888; 1889-1919; y 1920-1940, 4 vols., Buenos Aires, 1953-1955, seguidos de un *Repertorio*, años 1852-1954, Buenos Aires, 1957.

Las demás fuentes se citan en cada caso. Tanto respecto de la bibliografía como de las fuentes se ha procurado, en lo posible, mencionar las obras más recientes.

CAPÍTULO XII

LAS BASES DEL ESTADO

114. *El nacimiento del Estado argentino.*— La formación del primer gobierno patrio, el 25 de mayo de 1810, y su reconocimiento por los pueblos del interior, dieron origen a una nueva entidad política que desde entonces quedó separada del viejo tronco hispánico. Sin embargo, hasta 1816 no se manifestó públicamente esa intención separatista, a pesar de que los actos gubernativos ponían en evidencia ese objetivo fundamental. El nacimiento del Estado argentino fue, en realidad, un proceso gradual que culminó en 1816.

La primera Junta surgió como consecuencia del voto del Cabildo Abierto del 22 de mayo y de la presión de los elementos revolucionarios que obligaron a designarla el 25. La doctrina jurídica en que se fundaba el cambio gubernativo consistía en sostener —como lo hizo Castelli— que faltando un poder legítimo en España se producía "la reversión de los derechos de la Soberanía al Pueblo de Buenos Aires y su libre ejercicio en la instalación de un nuevo Gobierno" [1]. Esta teoría implicaba la independencia política y la ruptura de la unidad del Imperio, toda vez que reconocía a cada pueblo un derecho a crear su propio gobierno.

Sin embargo, la Junta no quiso asumir de inmediato esa soberanía. En uno de sus primeros documentos expuso que, al realizar la revolución, el pueblo de Buenos Aires "manifestó los deseos más decididos porque los Pueblos mismos, recobrasen los derechos originarios de representar el poder, autoridad y facultades del Monarca, cuando éste falta, cuando éste no ha provisto de regente, y cuando los mismos Pueblos de la Matriz

1 Informe de los oidores expulsados de Buenos Aires, septiembre 7 de 1810, en CARLOS A. PUEYRREDÓN, *1810, La revolución de Mayo según amplia documentación de la época*, 611, Buenos Aires, 1953.

han calificado de deshonrado el que formaron" [2]. Y en circular dirigida el 28 de mayo de 1810 afirmaba que se "recurrió a el medio de reclamar los títulos que asisten a los Pueblos para representar la Soberanía, cuando el Jefe supremo del Estado, cual es el Rey, se halla impedido, y no proveyó de Regencia al Reino" [3].

Los primeros gobiernos se limitaron, por consiguiente, a "representar" la soberanía del rey cautivo, sin privarlo de su reconocimiento. La primera Junta se tituló "Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata a nombre del Señor Don Fernando VII", y análogos títulos usaron los gobiernos ulteriores. Pero ya en 1812 esas referencias al rey de España fueron desapareciendo de los documentos oficiales.

La Asamblea de 1813, al iniciar sus funciones, declaró que en ella residía "la representación y ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata" [4]. Esta declaración —aunque atribuía también el "ejercicio" de la soberanía a la Asamblea— no significaba todavía la negación de Fernando VII, que seguía siendo el titular de aquel poder. Ese ejercicio de la autoridad suprema sirvió, sin embargo, para realizar algunas reformas que anticipaban inequívocamente la independencia. Surgieron entonces los símbolos de una nueva Nación para mostrar al mundo una voluntad que tardaba en manifestarse expresamente. Se sancionaron, al mismo tiempo, reformas fundamentales que implicaban sin duda el uso de una autoridad no subordinada.

A principios de 1814 —ya vencido Napoleón en España— volvió Fernando VII al trono de sus antepasados. El problema se complicó entonces aún más: por un lado, desaparecía la razón jurídica que había servido de justificación inicial al movimiento; por el otro, se presentaba con caracteres dramáticos el peligro de una gran ofensiva realista destinada a recuperar las perdidas colonias. Incluso existía la posibilidad de que esa ofensiva fuera apoyada por las monarquías de la Europa continental, reunidas entonces en la Santa Alianza.

Eso obligó a los gobiernos rioplatenses a buscar soluciones en el plano diplomático. Manuel de Sarratea fue enviado a Londres, a principios de 1814, para conseguir el apoyo de Inglaterra y eventualmente su

2 Circular de la Junta, de mayo 27 de 1810, en *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, I, 363, Buenos Aires, 1965. Ver sobre este tema RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *La doctrina jurídica de la revolución de Mayo*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 11, 47 y sig., Buenos Aires, 1960.

3 Notas del 28 de mayo de 1810 a Lord Strangford y a las autoridades españolas de América, en *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, I, 371.

4 Enero 31 de 1813: *ACA*, I, 5.

mediación con España. En diciembre del mismo año partieron para Europa Bernardino Rivadavia y Manuel Belgrano, con el objeto ostensible de felicitar a Fernando VII "por su feliz restitución al trono de sus mayores" y de procurar un arreglo que consultara —según lo exponían las instrucciones secretas— "la independencia política de este Continente, o a lo menos la libertad civil de estas Provincias" [5]. Esto último no excluía la posibilidad de instalar una monarquía constitucional, proyecto que Sarratea se empeñó en vano en realizar. Rivadavia, aunque estuvo en Madrid, no fue recibido por el rey ni consiguió los demás objetivos de su misión.

Fracasada ésta, se advirtió que la única salida decorosa era la independencia. Ya se sabía que Inglaterra —dueña de los mares— no apoyaba a España en sus anhelos de recuperación, y que las demás naciones no estaban dispuestas a empeñarse en una empresa infructífera y riesgosa. Además, Fernando VII afrontaba en España misma grandes dificultades políticas que estorbaban la realización de cualquier empresa ultramarina.

El Congreso General Constituyente reunido en Tucumán el 24 de marzo de 1816 decretó, como primera medida, que "En honor de los pueblos, verdadero origen de la Soberanía, sus representantes, como su viva imagen, y expresión de sus votos reunidos en Congreso, tendrán el tratamiento de Soberano Señor". Y al mismo tiempo ordenó que todas las autoridades juraron "reconocer en el presente Congreso de diputados la soberanía de los pueblos que representan" [6].

Estas disposiciones significaban un cambio fundamental. El titular de la soberanía ya no era Fernando VII, sino el conjunto de los pueblos representados en el Congreso. Era, recién entonces, el cumplimiento efectivo de la ideología revolucionaria, que había atribuido ese poder al pueblo, considerándolo como fuente inmediata de la autoridad política.

Lógica consecuencia de aquellas determinaciones fue la declaración solemne de la independencia. El 9 de julio de 1816 el Congreso expuso "que es voluntad unánime e indubitable de estas provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los reyes de España, recuperar los derechos, de que fueron despojadas, e investirse del alto carácter de una Nación libre e independiente del rey Fernando 7, sus sucesores y metró-

5 Instrucciones de diciembre 9 y 10 de 1814, en *Documentos para la historia argentina*, XXII, 352 y 358, Buenos Aires, 1933-36.

6 *ACA*, I, 185-6.

poli" [7]. Pocos días después el Congreso agregó que también lo sería "de toda otra dominación extranjera" [8].

Para justificar la emancipación ya no era posible invocar la inexistencia de un gobierno legítimo en España. Ahora, el derecho a la independencia derivaba de la facultad de cada pueblo de autodeterminarse, o sea, de "darse las formas, que exija la justicia, e impere el cúmulo de sus actuales circunstancias", como escuetamente lo expresaba la misma declaración. La América española, según la teoría entonces en boga, había sido despojada de ese derecho a disponer de sus propios destinos por una conquista realizada sin títulos y mantenida por el despotismo, las vejaciones y la violencia. Para demostrarlo se aprobó, en octubre 25 de 1817, el *Manifiesto que hace a las Naciones el Congreso General Constituyente de las Provincias-Unidas del Río de la Plata, sobre el tratamiento y crueldades que han sufrido de los españoles, y motivado la declaración de su independencia* [9].

La independencia, que no había sido aprobada por las provincias del Litoral ausentes de aquel Congreso, fue objeto de una ratificación expresa en la ley del 25 de enero de 1825 —la llamada *ley fundamental*— que sancionó el nuevo Congreso reunido entonces en Buenos Aires [10].

No bastaba, sin embargo, declarar la independencia. Era necesario, por un lado, formar territorial y políticamente a la nueva nación, y por el otro obtener el reconocimiento de las demás potencias del mundo. Este segundo proceso comenzó a cumplirse durante la década de 1820; los primeros tardaron mucho más tiempo en realizarse.

El reino de Portugal y Brasil fue la primera nación que reconoció la independencia, enviando un agente de negocios que llegó a Buenos Aires el 28 de julio de 1921. El presidente de los Estados Unidos, James Monroe, dirigió al Congreso de su país el *Mensaje* del 3 de marzo de 1822, en el cual indicaba la conveniencia de reconocer a varios estados de la América Española, entre los cuales Buenos Aires, y meses después se hacía efectivo este propósito con la llegada de un representante diplomático. Siguiendo los rumbos de esa política, impulsada también por Canning, Inglaterra firmaba con las Provincias Unidas el tratado de febrero 2 de 1825, en donde esa gran potencia aceptaba, aun contra el deseo de España, la independencia argentina. Los demás países también la reconocie-

7 Id., I, 216-7.
8 Acta secreta del 19 de julio: id., I, 484.
9 Id., VI, 2ª p., 710-14.
10 Id., I, 1132.

ron sucesivamente. Con España, la antigua metrópoli, Juan Bautista Alberdi firmó el tratado del 9 de julio de 1859, mediante el cual aquélla renunciaba a "la soberanía, derechos y acciones que le correspondían sobre el territorio de la mencionada República" [11].

115. *Organización del Estado.*— La nueva Nación debía establecer las formas jurídicas que iban a gobernarla. Este problema fundamental fue debatido durante medio siglo, hasta que todas las provincias se sometieron a la constitución de 1853 reformada en 1860.

Inicialmente la revolución de Mayo nació con un implícito ideario constitucionalista. Esta era la solución que había prevalecido en los Estados Unidos y en Francia y la que preconizaban los pensadores contemporáneos. Mariano Moreno defendió este pensamiento en los artículos que publicó en *La Gazeta de Buenos Ayres* a fines de 1810.

La demora en realizar este objetivo permitió la aparición de dos tendencias que, dentro del mismo ideario, se oponían recíprocamente. Para la mayor parte de los ilustrados, la organización debía ser centralizada, a fin de que Buenos Aires siguiera dirigiendo los destinos de toda la Nación. Para otros, que resistían la política absorbente y dominante de los porteños, era necesario adoptar una fórmula que equilibrara la influencia de todas las regiones y preservara la autonomía de cada provincia. Así surgieron, ya a fines de 1812, quienes reclamaban un sistema análogo al de los Estados Unidos. Artigas fue aún más lejos, y en las *Instrucciones* que dio a los diputados de la Banda Oriental para la Asamblea de 1813 propuso formar una confederación de Estados, que dejara a cada uno el manejo de sus propios asuntos sin injerencias extrañas.

En este parágrafo, sin embargo, no hemos de detenernos a analizar las distintas teorías o los sucesivos proyectos destinados a organizar la Nación, sino los regímenes políticos que realmente existieron a lo largo del primer medio siglo de vida independiente.

Las Juntas que gobernaron hasta septiembre de 1811 fueron organismos colegiados que ejercieron la totalidad de los poderes sobre el territorio sometido a su dirección. Aun las Juntas provinciales, creadas en virtud de la *Orden* de febrero 10 de 1811 [12], funcionaron "con entera subordinación" a la de Buenos Aires.

11 El tratado con Inglaterra en id., III, 1284-6. El de España fue ratificado por la ley de la Confederación de febrero 25 de 1860. El tratado definitivo de septiembre 21 de 1863, ratificado por la ley nº 72, contiene la misma cláusula.
12 *ACA*, VI, 2ª p., 927.

El *Estatuto Provisional* del 22 de noviembre de 1811, que el primer Triunvirato expidió, establecía algunas limitaciones muy generales al ejercicio de la autoridad, y atribuía "privativamente" a las magistraturas judiciales el conocimiento de los asuntos de justicia. Esto último no significó, sin embargo, una novedad, sino el regreso a la situación que ya existía antes de la revolución.

Más orgánico —aunque igualmente de corta duración— fue el régimen creado por la Asamblea de 1813 al sancionar el *Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo*, el 27 de febrero de 1813 [13]. En él se establecían las facultades del Triunvirato y las de la Asamblea, configurando así un régimen de división de poderes. En reemplazo del gobierno triviro la misma Asamblea creó, el 26 de enero de 1814, el cargo de Director Supremo, asistido por un Consejo de Estado de nueve vocales con funciones consultivas [14]. Sin embargo, al suspender sus sesiones en septiembre 8 de 1813 autorizó al Poder Ejecutivo a obrar "por sí con absoluta independencia", y en noviembre volvió a otorgarle "las mismas facultades extraordinarias" [15]. Se inauguraba así un sistema que iba a tener ulteriormente larga duración.

El *Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado*, de mayo 5 de 1815, reaccionó contra esa tendencia e impuso al Director (desprovisto ya del calificativo de Supremo) una serie de limitaciones a su autoridad. La Junta de Observación —autora del Estatuto— y el Cabildo de Buenos Aires se convirtieron en organismos de fiscalización del ejecutivo, al cual podían incluso destituir.

El Congreso de Tucumán mantuvo este régimen hasta diciembre 3 de 1817, en que sancionó el *Reglamento Provisorio*. Este último no era más que una reforma del anterior, que eliminaba muchas de las trabas impuestas al gobierno. Y en abril de 1819 sancionó la *Constitución* que creaba un sistema orgánico de división de poderes. Sin embargo, al producirse la victoria de los caudillos López y Ramírez, en febrero de 1820, ambas autoridades nacionales tuvieron que desaparecer.

Durante esta primera década revolucionaria el régimen establecido se caracterizó por su centralismo y —hasta 1815 al menos— por la falta de normas orgánicas que regularan la acción del gobierno. Ese centralismo fue más efectivo hasta 1815, pues a partir de esta última fecha el Directorio perdió la posibilidad de seguir gobernando en varias regiones del

13 Id., I, 16.
14 Id., I, 83.
15 Id., I, 72 y 79.

país que ya no le obedecían. El Litoral, por su parte, se mantuvo durante ese lustro en abierta rebelión. Un progresivo deterioro de la autoridad condujo a la crisis de 1820 y a la desaparición de todo gobierno nacional.

Este último resultado, que era la negación misma del ideal revolucionario, obligó a organizar la provincia de Buenos Aires como entidad local. Así surgieron sucesivamente, en los años 1820 y 1821, los gobernadores y las legislaturas de cada provincia, que asumieron el poder con plena autonomía en ausencia de las autoridades nacionales.

El nuevo gobernador de Buenos Aires, Miguel de Sarratea, firmó con Estanislao López y Francisco Ramírez el *Tratado del Pilar* (febrero 23 de 1820), que reconocía la existencia de una "federación que de hecho admiten". Pero al mismo tiempo los tres gobernadores declararon "que todas las provincias de la Nación aspiran a la organización de un gobierno central" [16], el cual debía ser la obra de un futuro Congreso. Surgió así un régimen —de larga duración y múltiples vicisitudes— que podría calificarse como una Confederación en cuanto estaba fundado sobre un sistema de pactos interprovinciales.

Dentro de ese régimen podemos distinguir dos etapas: la que va desde 1820 hasta principios de 1825, y la que comienza en 1827 (luego del fracasado Congreso y la presidencia de Rivadavia), para dar origen a los gobiernos de Rosas.

En la primera etapa la Argentina aparece como una reunión inorgánica de provincias independientes, apenas unidas por los tenues vínculos que crean los pactos de alianza que algunas de ellas han celebrado. Los asuntos nacionales, y especialmente los relativos a las relaciones con otras potencias, fueron conducidos por el gobierno de Buenos Aires sin que las demás provincias hubieran delegado en él su manejo. Buenos Aires actuó entonces como un gestor de negocios, dando cuenta de sus actos. Este breve período se caracteriza, además, por la subsistencia del ideal constitucionalista, el cual va a dar origen a un proyecto de Congreso en Córdoba (1821) y a la invitación que formula el gobierno bonaerense para la reunión que comenzó a fines de 1824.

El Congreso de 1824-27 inicia un breve período de creciente centralización, impuesta al mismo tiempo por la necesidad de conducir la guerra contra el Brasil y por el predominio de los unitarios. La nacionalización del ejército y la creación del Banco Nacional fueron seguidos por la elección de Presidente de las Provincias Unidas, la capitalización de Buenos Aires y otras disposiciones que paulatinamente iban creando el Esta-

16 Id., VI, 2ª p., 131.

do unitario. Esta tendencia condujo a la *Constitución* de 1826, a su rechazo por las provincias y a la renuncia de Rivadavia, provocada además por el fracaso diplomático de su enviado en Río de Janeiro.

Antes de disolverse, el Congreso dictó la ley del 3 de julio de 1827 que, ente otras disposiciones, preveía la reunión de una Convención Nacional; y el 18 de julio "recomendó" a la provincia de Buenos Aires —ya restaurada en sus instituciones— "la dirección de la guerra y relaciones exteriores" [17].

Volvió entonces a producirse una situación análoga a la que había comenzado en 1820. Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes se unieron mediante pactos bilaterales (septiembre y octubre de 1827), y de la misma manera otras provincias firmaron tratados que tendían a formar una Convención Nacional "para arreglar los negocios generales del país" [18].

Como consecuencia de éstos y otros acuerdos se instaló en Santa Fe, el 25 de septiembre de 1828, el "Cuerpo Nacional Representativo de la República Argentina" [19]. Pero este organismo no pudo intentar la consolidación del país. La revolución del 1° de diciembre de 1828 en Buenos Aires y la campaña del general Paz en el interior volvieron a desatar la guerra civil y a poner en manos de los unitarios la mayor parte del territorio nacional. Para combinar la acción de las provincias del Litoral —únicas que permanecían fieles al federalismo— se llegó, después de prolongadas deliberaciones, a firmar el tratado del 4 de enero de 1831 entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos [20]. Meses después Corrientes adhería a este convenio fundamental.

La celebración de este acuerdo pudo significar un progreso importante en los esfuerzos que se realizaban para organizar la Nación. Entre sus cláusulas, destinadas principalmente a establecer una alianza de las provincias signatarias y ciertas normas que debían presidir sus relaciones recíprocas, figuraba, también la creación de la "Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales", encargada de resolver los problemas comunes y de invitar a las demás provincias, "cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación con las tres litorales, y a que por medio de un congreso general federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal".

17 Id., III, 1237 y 1264.
18 Tratado entre Córdoba y Buenos Aires, septiembre 21 de 1827, en id., VI, 2ª p., 178.
19 Id., IV, 88.
20 Id., VI, 2ª p., 207.

Aun cuando este pacto ya no mencionaba a la constitución, subsistía siempre la idea de un ordenamiento legal —que pudo haber consistido en el mismo pacto federal— destinado a regularizar el régimen político de la Nación entera. La captura del general Paz y la subsiguiente derrota de las fuerzas que habían quedado a las órdenes de La Madrid hicieron resurgir la esperanza de transformar el régimen de hecho existente en un sistema jurídico. Quiroga, Estanislao López y muchos otros federales de menor importancia, tanto del interior como de Buenos Aires, sustentaban esa aspiración que traducía una tendencia natural en toda sociedad política, y que hubiera permitido cumplir los ideales jurídicos de entonces.

Sin embargo, desde fines de 1831 Juan Manuel de Rosas —que dirige con facultades extraordinarias la provincia de Buenos Aires y ejerce ya una influencia preponderante en las demás— inicia una campaña tendiente a desacreditar la reunión de un Congreso y la idea misma de una constitución. En cartas a los principales caudillos, López y Quiroga, sostuvo que esas reuniones no son el principio, sino la consecuencia y último resultado de la organización general, y por lo tanto sugería que era suficiente que todas las provincias adhirieran a las estipulaciones contenidas en el pacto federal de 1831. "Por dicha declaración quedan ya todos los pueblos federados: queda reconocido entre unos y otros solemnemente su respectiva soberanía, libertad e independencia; quedan con el deber de concurrir todos en general a defenderla... de modo que se presentan por este acto todos los pueblos en un cuerpo de República" [21].

El criterio de Rosas prevaleció. Las provincias, a medida que iba triunfando en ellas el federalismo, se incorporaron al régimen creado por el pacto de 1831 y fueron delegando en el gobernador de Buenos Aires un creciente haz de facultades nacionales. A principios de junio de 1832 Rosas retiró al diputado que representaba a Buenos Aires en la Comisión Representativa de las Provincias Litorales, la cual, carente de ese apoyo, se disolvió poco después [22]. Desde entonces, y durante veinte años, no volvió a resurgir con éxito el ideal constituyente que había inspirado inicialmente a la revolución.

Triunfaba de esta manera la posición contraria a la ideología de 1810. La actitud que predominó desde 1831 implicaba el mantenimiento indefinido de una situación de hecho, sin ningún deseo de perfeccionarla jurídicamente. Era, además, la negación misma del derecho, en cuanto

21 Rosas a Quiroga, octubre 4 de 1831, en ENRIQUE M. BARBA, *Correspondencia entre Rosas y Quiroga en torno a la organización nacional*, 35, La Plata, 1945.
22 *ACA*, IV, 253-257.

éste debe procurar un orden social sometido a normas justas, y no la simple permanencia de un régimen fundado exclusivamente en el prestigio, la fuerza o la habilidad de los gobernantes.

Varias razones contribuyeron a provocar ese cambio en el pensamiento político nacional. Aunque Rosas fue su promotor, en realidad éste no hacía más que traducir orientaciones que se fueron generalizando por causa de las experiencias vividas. Las guerras civiles de los años 1828-1831 venían a sumarse a otras anteriores, y todas ellas impedían abrigar mayores esperanzas en el establecimiento de un régimen pacífico. La anarquía y la miseria hicieron clamar por un orden nuevo, aunque fuera despótico. Ese orden requería un gobierno fuerte, que no podía someterse a trabas legales ni estar limitado por controles de otros poderes. Sin embargo, las esperanzas de alcanzar el orden y la paz interior resultaron frustradas. Las guerras civiles e internacionales continuaron, y la Nación tuvo que contemplar la violencia de los odios desatados, las persecuciones a los adversarios políticos y un estancamiento progresivo de su vida cultural y económica.

No faltó, sin embargo, un sistema de delegaciones de facultades que convirtieron al gobernador de la provincia de Buenos Aires en una autoridad nacional con crecientes atribuciones. Entre septiembre y diciembre de 1827 las provincias del Litoral y Córdoba, mediante sendos pactos con Buenos Aires, confirieron a Manuel Dorrego los poderes necesarios para manejar la guerra con el Brasil y las relaciones internacionales. Era la primera vez que aparecía este sistema en la historia jurídica del país. Simultáneamente otras provincias del interior dictaban leyes que tenían idéntico propósito [23]. La Convención Nacional reunida en Santa Fe en 1828 aprobó el tratado de paz con el Brasil. Pero el derrocamiento de Dorrego suspendió de hecho esa delegación de facultades que se consideraba personalísima puesto que estaba fundada en la coincidencia de actitudes políticas.

Idéntica delegación de facultades en favor de los gobernantes porteños volvió a producirse desde mediados de 1831, a medida que iba triunfando el federalismo en todo el país. Las facultades concedidas por las provincias fueron inicialmente las de paz, guerra y relaciones exteriores. Pero Rosas, durante su segundo gobierno, fue obteniendo o usurpando otras funciones nacionales que lo convirtieron al final en el Jefe Supremo de la Confederación Argentina.

23 VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del Estado federal argentino (1820-1852)*, 41-42, Buenos Aires, 1965.

De esta manera se fue configurando una autoridad nacional apenas sometida a ciertas normas convencionales, que actuaba casi siempre en forma discrecional. Lo más importante de este régimen fue su misma perduración, pues de esta manera el país se fue acostumbrando a formar una unidad política que era una verdadera expresión de nacionalidad.

Esta entidad se llamó la *Confederación Argentina*. Tal denominación no respondía cabalmente a su significado teórico, puesto que si bien se fundaba en pactos interprovinciales y leyes de análogo sentido, carecía del órgano común deliberativo que caracteriza a las confederaciones. Era en realidad un régimen personalísimo fundado en el ascendiente que Rosas ejercía sobre todos los gobernadores y que, bajo la apariencia de múltiples acuerdos, le otorgaba la conducción de todos los problemas que de algún modo interesaban a la Nación entera o a la política que el propio Rosas aspiraba a imponer. Esta superioridad condujo, por un lado, a una gran centralización política, y por el otro devolvió a Buenos Aires el ascendiente que había perdido como consecuencia de los desaciertos de los unitarios.

La organización nacional definitiva se logró durante la década que comienza en 1852. El *Acuerdo de San Nicolás* (mayo 31 de 1852) puso nuevamente en vigor el pacto federal de 1831 y resolvió la convocatoria de un Congreso Constituyente para que elaborara una constitución federal. Mientras tanto Urquiza recibía facultades de Director Provisorio de la Confederación y Buenos Aires se separaba de ella. La ley suprema sancionada en 1853 fue aceptada y cumplida por las otras trece provincias, al par que los porteños dictaban en 1854 su propia constitución. En ese momento, por vez primera en su historia independiente, la Argentina comenzó a vivir bajo un régimen jurídico digno de tal nombre, a pesar de su separación política.

En 1859, por el pacto de San José de Flores, Buenos Aires vuelve a ingresar a la Confederación, reconociéndosele el derecho de proponer reformas a la Constitución de 1853. Aceptadas casi todas las que propuso en 1860, la unión no alcanzó a hacerse efectiva porque surgieron nuevos motivos de disidencia. La campaña de Pavón terminó con el retiro de Urquiza y el triunfo de Mitre. Este último, luego de disueltas las autoridades nacionales de la Confederación, fue designado por todas las provincias "Encargado del Poder Ejecutivo Nacional". Las nuevas elecciones presidenciales le dieron una victoria casi unánime y así pudo iniciar, el 12 de octubre de 1862, la primera presidencia constitucional de la Nación definitivamente unida, bajo la vigencia de las leyes fundamentales que recuperaron su imperio.

116. *El territorio nacional.*— El Estado que se había separado de España en 1810 y había proclamado en 1816 su independencia tuvo, ante todo, que conquistar su propio territorio. El que se formó en definitiva fue el resultado de las luchas por la emancipación y de los convenios que fijaron sus fronteras con los países vecinos.

La Primera Junta aspiró naturalmente a extender su imperio sobre el antiguo Virreinato del Río de la Plata, a cuyo jefe había sustituido. Para ello convocó a los representantes de todas las ciudades y villas, y para asegurar su elección dispuso además el envío de ejércitos destinados a proteger a los pueblos y sin duda a inclinarlos hacia el nuevo sistema. Sin embargo, tanto el Paraguay como Montevideo se negaron a secundar los deseos de la Junta, y la expedición al Norte sufrió la derrota de Huaqui que la obligó a regresar. El Alto Perú no pudo nunca ser atraído a la causa de las Provincias Unidas, a pesar de las sucesivas campañas que se llevaron a efecto.

Este proceso de disgregación territorial se extendió también a las regiones que se habían sometido a los primeros gobiernos nacionales. Las disidencias entre centralistas y federales condujeron, a partir de 1815, a la separación de la Banda Oriental (en donde los españoles fueron vencidos en 1814), Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, al mismo tiempo que otras provincias desconocían a las autoridades nacionales. Las luchas civiles continuaron, y el Litoral quedó sometido a la autoridad de Artigas que se proclamaba el Protector de los Pueblos Libres.

Sin embargo, por un vuelco singular de las tendencias federalistas, en 1820 las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes volvieron a integrarse con las demás, al mismo tiempo que desaparecía el dominio artiguista y eran derrotados el Directorio y el Congreso Nacional. Francisco Ramírez y Estanislao López vencieron en Cepeda a las autoridades nacionales y exigieron que Buenos Aires se limitara a la categoría de una provincia como las demás. Al firmar con el nuevo gobernador de esta última el tratado del Pilar (febrero 23 de 1820), declararon "que todas las provincias de la Nación aspiran a la organización de un gobierno central". De esta manera Ramírez y López, con sus respectivos distritos, se emancipaban de la tutela de Artigas —a quien el primero derrotó definitivamente a mediados del mismo año— y se unían a las demás regiones del Río de la Plata.

A partir de entonces, y a pesar de su separación política, el territorio nacional quedaba definido mediante la unión de las catorce provincias que lo formaron originariamente. No era sin duda el ideal que habían imaginado los promotores de la revolución, pero sí era el resultado de un cos-

toso proceso de luchas internas y exteriores, de fuerzas cohesivas y disgregantes, de múltiples errores y de aciertos en la conducción del país. Tal vez este resultado respondía a un imperativo geográfico: las regiones reunidas bajo el nombre argentino eran aquellas que no podían vivir aisladas ni se comunicaban fácilmente con el exterior, eran las que dependían en gran medida del puerto de Buenos Aires y eran, en fin, las que tradicionalmente habían mirado al Plata y veían en él un espejo que reflejaba y distribuía los bienes que la unión estaba llamada a proporcionar.

Por eso en 1820 se inicia, con variadas alternativas, un proceso inverso de integración de aquellas catorce provincias. A través de los pactos, de las tentativas unitarias o de la unión de los caudillos federales, esos catorce distritos, sin perder su personalidad, van reconociendo la necesidad de un gobierno común y van formando así un solo territorio. Este proceso fue lento y difícil, y se necesitó de la mano férrea de Rosas para que todas las provincias se fueran acostumbrando a obedecer a una autoridad nacional. Las ideas separatistas —que afloraban esporádicamente— fracasaron en cada oportunidad hasta 1852, en que la propia provincia de Buenos Aires resolvió abandonar la unión. Pero aun este episodio pudo ser superado diez años después, cuando la hermana mayor recuperó el rango preeminente que le asignaban la historia y su ubicación geográfica.

Entre tanto, tres grandes regiones del antiguo Virreinato quedaron separadas. El Paraguay, que comenzó firmando una convención por la cual se establecía "una federación y alianza indisoluble" con Buenos Aires [24], proclamó su independencia el 25 de noviembre de 1842 [25]. Esta situación, que de hecho existía desde 1810, no fue reconocida por la Confederación Argentina hasta 1852, en que Manuel Derqui, enviado por Urquiza, firmó un tratado que luego no ratificó el Congreso porque contenía también una estipulación sobre límites que se consideró desfavorable. Pero cuatro años más tarde una ley aceptó la independencia del Paraguay [26].

El Alto Perú quedó liberado definitivamente de la dominación española por los ejércitos al mando superior de Bolívar, luego de las batallas de Junín y Ayacucho. Al tener conocimiento de estos hechos, el Congreso reunido entonces en Buenos Aires dictó la ley de mayo 9 de 1825 por la cual se hacía saber que las provincias altoperuanas quedarían "en

24 Convención de octubre 12 de 1811, en EMILIO RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, II, 371, Buenos Aires, 1927.

25 *ACA*, VI, 2ª p., 1120.

26 Ley del 4 de junio de 1856.

plena libertad para disponer de su suerte" [27]. Con esta autorización, aquellas comarcas proclamaron su independencia el 25 de agosto del mismo año [28], llamaron Bolivia a la nueva república y Sucre a la antigua ciudad de Charcas o Chuquisaca y aun se apoderaron de Tarija que pertenecía legalmente a la provincia de Salta.

La Banda Oriental del Uruguay, que había sido ocupada por el Brasil y que en 1825 proclamó su incorporación a las provincias del Plata, fue el teatro de la guerra que se libró precisamente para determinar su destino. No obstante el triunfo militar argentino, las disensiones internas obligaron a buscar rápidamente la conclusión de la lucha. El tratado firmado por Manuel José García otorgó el Uruguay al Brasil, y aunque rechazado por Rivadavia determinó su renuncia. Luego, la mediación de Lord Ponsonby impuso la creación de un nuevo Estado independiente, firmándose a tal efecto el tratado de agosto 27 de 1828 [29]. Los límites de la República Oriental del Uruguay no quedaron definidos en ese instrumento, pero el Brasil quedó en posesión del territorio comprendido entre los ríos Ibicuy y Cuareim.

Posteriormente la determinación exacta de las fronteras nacionales dio origen a múltiples cuestiones que serán someramente estudiadas en el nº 125.

Faltaba todavía incorporar de hecho a vastas regiones que eran reclamadas por otras potencias. La Patagonia Oriental, y la Tierra del Fuego con las islas que miran al Atlántico habían sido, durante la segunda mitad del siglo XVIII, incluidas dentro de la jurisdicción del gobierno rioplatense y luego del Virreinato homónimo. No obstante las pretensiones chilenas a su dominio, el presidente Roca consiguió firmar el tratado del 23 de julio de 1881 que reconocía los derechos argentinos y fijaba los límites entre ambas naciones [30].

Contemporáneamente se inició la ocupación de los inmensos territorios ubicados al norte y al sur. Las campañas al desierto dirigidas por Roca en 1879 y por Benjamín Victorica en 1884 lograron, en efecto, desalojar a los indígenas y llevar la civilización a la Patagonia y el Chaco. A partir de entonces fue posible ir poblando esas regiones y se hizo necesario organizar su gobierno. Para ello se sancionó la ley 1532, del año

27 *ACA*, I, 1348-50.

28 Id., VI, 2ª p., 1124. El autor de la declaración fue el mismo José Mariano Serrano que redactó la argentina.

29 Id., VI, 2ª p., 1125.

30 Ratificado por la ley 1116 1/2.

1884, que creó las gobernaciones de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco, y poniéndolas bajo la dependencia del Ministerio del Interior dispuso que serían presididas por un gobernador nombrado con acuerdo del Senado. En 1900 se organizó el territorio de Los Andes en forma semejante.

El territorio argentino se integra, además, con las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich, Orcadas, Shetland del Sur y un sector del continente antártico. Respecto de todos éstos subsisten controversias con Gran Bretaña —que ocupa las Malvinas y otras islas— pero la Argentina tiene la posesión efectiva de las Orcadas y del sector antártico.

117. *Los nombres del país.*— Desde el primer momento de la revolución de Mayo la Primera Junta cambió el nombre de Virreinato —que traducía una dependencia inadmisible— por el de Provincias, aunque manteniendo vínculos aparentes con el rey Fernando. Al convertirse la Junta Grande en poder legislativo (septiembre de 1811), éste se llamó "Junta Conservadora de la soberanía del Señor Don Fernando VII y de las leyes nacionales, en cuanto no se opongan al derecho supremo de la libertad civil de los pueblos americanos". El Estatuto provisional de noviembre 22 de 1811 fue expedido por el Triunvirato, cuyo título oficial era "Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata a nombre del Sr. D. Fernando VII". Apareció entonces la expresión "Provincias Unidas", llamada a perdurar algún tiempo. Poco después, en 1812, se fue abandonando la referencia al rey de España.

La Asamblea de 1813, desde el primer momento, adoptó como nombre oficial del país el de *Provincias Unidas del Río de la Plata*, que el Congreso de Tucumán conservó durante los primeros meses de su actuación.

Sin embargo, al declarar la independencia lo hizo en nombre de las *Provincias Unidas de (o en) Sud América*, título cuya razón de ser no se conoce exactamente, pero que fue ratificado por el Reglamento de 1817 y en la Constitución de 1819.

Este cambio no dejaba de tener importancia. Significaba el abandono deliberado de toda referencia al Plata —núcleo hasta entonces del Virreinato y de la revolución— para ubicar a estas provincias en un marco geográfico vasto e impreciso, y cortar tal vez los vínculos que ellas tenían con la capital. Simultáneamente se proponía en el Congreso la instalación de una monarquía incaica con sede en el Cuzco y se organizaba la expe-

dición de San Martín destinada a libertar a Chile y Perú. El centro de gravedad del país se trasladaba así del Atlántico al Pacífico.

Era un hecho, por lo demás, que en su mayor parte las provincias del Plata no estaban representadas en el Congreso de Tucumán. Bajo la influencia de Artigas se habían separado entonces la Banda Oriental, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, sin contar el Paraguay. También se perdió simultáneamente el Alto Perú, a raíz de la derrota de Sipe-Sipe a fines de 1815, no obstante lo cual algunos diputados de aquellas regiones se sentaban en el Congreso y ejercían en él una influencia decisiva. José Mariano Serrano, por ejemplo, fue el redactor del acta de la independencia y el que impuso el nuevo nombre al país.

En 1820 las actuales provincias del Litoral quedaron nuevamente integradas en la nación, al mismo tiempo que desaparecía el gobierno central. No hubo entonces título oficial que tradujera la existencia de una entidad política entonces desunida.

El Congreso reunido a fines de 1824 volvió a la denominación anterior a 1816, y cuando eligió a Rivadavia lo llamó *Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata* [31]. Pero al sancionar posteriormente la Constitución introdujo una reforma fundamental en el nombre del país, adoptando el adjetivo latinizado. En efecto, el art. 1° dijo que "*La Nación Argentina* es para siempre libre, e independiente de toda dominación extranjera", y tituló al jefe del poder ejecutivo "Presidente de la *República Argentina*". Estas fueron las denominaciones llamadas a prevalecer con el andar del tiempo, no obstante la falta de vigencia de esa constitución.

Los federales adoptaron también el nombre de *Argentina*. La Convención Nacional reunida en 1828 se llamó oficialmente "Cuerpo Nacional representativo de la República Argentina" [32], aunque el tratado con el Brasil fue firmado por el Gobierno de la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

A partir de 1832 el sustantivo Confederación sustituyó al de República. Por decreto de mayo 22 de 1835 Juan Manuel de Rosas ordenó que en todos los documentos oficiales, después de la fecha, de la mención del año de la libertad y del de la independencia, se agregara "y tantos de la *Confederación Argentina*" [33], haciéndola partir del 4 de enero de 1831, fecha del pacto federal. Este fue desde entonces el nombre oficial de la

31 Ley de febrero 6 de 1826: *ACA*, II, 620.
32 *ACA*, IV, 88.
33 ANGELIS, *Recopilación*, 2ª parte, 1276.

Nación, y al final de su gobierno Rosas era comúnmente llamado Jefe Supremo de la Confederación Argentina.

La misma denominación fue mantenida por Urquiza y por el Congreso Constituyente de 1853. El problema fue debatido en la Convención bonaerense de 1860 encargada de examinar la constitución sancionada siete años antes en Santa Fe. Por razones de oposición al título que entonces tenía el país, y olvidando la constitución de 1826, Vélez Sarsfield propuso volver a llamarlo Provincias Unidas del Río de la Plata. Mármol y Sarmiento lo apoyaron, y ésta fue una de las reformas que se proyectaron [34]. Al ser tratado este asunto en la Convención Nacional de 1860 se resolvió agregar a la Constitución un artículo (el 35), que dijese: "Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata, República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorio de las Provincias, empleándose las palabras *Nación Argentina* en la formación y sanción de las leyes".

Esta fue la solución transaccional —adecuada al espíritu de la Constitución misma— que se impuso para zanjar un problema que entrañaba connotaciones políticas. De hecho, las antiguas denominaciones desaparecieron y en lo sucesivo se utilizaron solamente las palabras Nación o República Argentina.

118. *La forma federal del Estado.*— Conocidas ya las razones que dieron origen al federalismo (ver n° 101), corresponde ahora analizar este régimen desde el punto de vista histórico-jurídico.

El sistema federal mitigado que se impuso en 1853 y sufrió importantes reformas en 1860 era, en ciertos aspectos fundamentales, la institucionalización de las realidades políticas existentes entonces, a las cuales se agregaron los indispensables resortes jurídicos para hacerlas funcionar adecuadamente.

Desde 1815 algunas provincias —y todas a partir de 1820-21— comenzaron a elegir sus gobernadores y a crear un sistema político local. Pero aunque se proclamaron soberanas, esas autoridades nunca pretendieron invadir la esfera de lo que se consideraba nacional, y cuyo ejercicio fue delegado desde 1827 en el gobierno de Buenos Aires. En los hechos, además, ese régimen de provincias teóricamente soberanas se

34 *ACA*, IV, 934-938 y 944.

consolidó mediante acuerdos (los pactos interprovinciales) y subordinaciones personales a ciertos jefes (Artigas, Ramírez, López, Paz, Heredia, Quiroga, etc.), formándose más tarde una más perfecta unión al someterse todas las provincias a la autoridad de Rosas, que consigue esa sumisión luego de las muertes de Quiroga (1835), López y Heredia (1838). Urquiza, en el Acuerdo de San Nicolás, recibió los mismos poderes que Rosas ya ejercía por encargo de las provincias o por determinación propia.

Esa delegación de poderes iba a ser la base del sistema federal establecido en 1853. "Las provincias —dispuso el art. 101 de la Constitución— conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal". Sin embargo, las atribuciones concedidas en 1853 fueron más amplias y más numerosas que las requeridas para la existencia de un federalismo al estilo norteamericano. Se fundaban, en realidad, en la práctica política de nuestro país o en las necesidades futuras que podían preverse.

La Constitución "adoptaba" la forma federal, y tanto Gorostiaga como Gutiérrez —los miembros informantes del proyecto— insistieron en que éste había sido "vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo" [35]. Pero el sistema argentino era muy distinto. Si bien reconocía la existencia de provincias autónomas y por lo tanto capacitadas para organizar sus instituciones, esta facultad estaba sometida a ciertas condiciones y a un control de los poderes centrales. En primer término, se les exigía concordar con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y asegurar su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. En segundo lugar las constituciones provinciales quedaban sujetas a la aprobación del Congreso; los gobernadores de las provincias podían ser sometidos a juicio político ante el Senado; y la Corte Suprema entendía en "los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia" [36]. En tercer término, se preveía la posibilidad de que el gobierno central interviniera en el territorio de las provincias "al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior".

Mediante estas disposiciones era evidente que se había instituido un "protectorado" [37] de la Nación sobre las provincias; pero este régimen aspiraba a ser un protectorado jurídico, ejercido por medio de recursos y debates que daban la posibilidad de una defensa y que excluían generalmente las decisiones meramente políticas.

35 *ACA*, IV, 468 (Gorostiaga). Casi idénticas palabras empleó Gutiérrez (id., 479).

36 Arts. 5, 41 y 97.

37 Esta expresión fue utilizada por el diputado Salustiano Zavalía para caracterizar el sistema (*ACA*, IV, 521).

Por otra parte, las facultades legislativas y judiciales de la Nación eran enormemente más amplias que en la constitución de los Estados Unidos. Aquélla dicta los códigos más importantes, establece "planes de instrucción general y universitaria", legisla sobre bancos, moneda, etc., y ejerce una serie de atribuciones que le confieren un poder amplísimo. Además, la constitución de 1853 otorgaba a las magistraturas federales competencia para entender en los juicios regidos por las leyes nacionales, incluyendo los códigos.

Este sistema fue modificado en algunos puntos sustanciales mediante las reformas de 1860. La provincia de Buenos Aires, recelosa entonces de los poderes centrales, quiso conseguir garantías que le acordaran una mayor autonomía política y la protección de su economía dominante. De este modo se imitaron varias de las disposiciones norteamericanas que habían sido excluidas en 1853: desaparecieron el examen de las constituciones provinciales por el Congreso, la sumisión de los gobernadores al juicio político nacional, la intervención de la Corte Suprema en los conflictos locales y la competencia federal en los casos regidos por los códigos. Además, se hizo una tentativa poco feliz de restringir las intervenciones federales a las provincias, consagrando el principio de que eran procedentes "para garantir la forma republicana de gobierno", locución demasiado imprecisa que iba a originar muchos abusos en el futuro.

Estas diferencias, sin embargo, no alcanzaron a alterar fundamentalmente el régimen establecido en 1853. Siempre subsistía —y con mayor acentuación después de la reforma— una forma federal de Estado que requiere la existencia y organiza el funcionamiento de un conjunto de comunidades políticas autónomas. Estas —las provincias— se han reservado una serie inalterable de poderes propios y forman, a su vez, un gobierno común con atribuciones generales y expresamente enumeradas en la Constitución. La característica fundamental del federalismo consiste, por lo tanto, en esa distribución de poderes cuya observancia permite mantener un equilibrio entre las autoridades centrales y los grupos autónomos, subordinados ambos a las normas superiores de la constitución.

Cuando se puso en vigor el nuevo sistema existía ese equilibrio político y económico de las distintas regiones del país. Pero inmediatamente se inicia una evolución hacia el centralismo, que fue alterando progresiva y sustancialmente el ordenamiento ideado por la Constitución. El afian-

zamiento de los poderes nacionales se ha producido, desde el punto de vista de las instituciones, mediante el ejercicio de facultades que la Nación ha considerado exclusivas, y mediante la usurpación de otras que constitucionalmente correspondían a las provincias.

Los gobiernos centrales se fueron apoderando de atribuciones que al principio eran ejercidas por las provincias, pero que paulatinamente pasaron en todo o en parte a la Nación. He aquí algunos ejemplos suficientemente demostrativos. La Constitución había mantenido el sistema de milicias provinciales, reconociendo a los gobernadores el derecho de nombrar a los jefes y oficiales (art. 68, inc 24). La ley 542 (de 1872) creó el ejército de línea formado por alistamientos voluntarios, enganches y contingentes suministrados por las provincias. Pero la ley 1072 (1880) prohibió a estas últimas formar cuerpos militares; y aunque conservaron durante un tiempo la facultad de organizar las guardias nacionales y de nombrar sus oficiales (leyes 3318, de 1895; 4031, de 1901 y 4707, de 1905), esta última atribución —expresamente reconocida en la ley suprema— desapareció al dictarse la ley de cuadros y ascensos (9675, de 1915), suprimiéndose también desde entonces las guardias nacionales. Los ejércitos dirigidos por el presidente fueron siempre un importantísimo factor de centralización política.

En materia de elecciones, mientras la ley 75, de 1863, disponía que los registros cívicos estuvieran a cargo de Juntas calificadoras nombradas por los gobiernos de provincia, en 1877 (ley 893) se les quitó esa atribución. La instrucción primaria, que constituye uno de los requisitos que las provincias deben cumplir para obtener la garantía federal, también pasó en gran parte a la Nación, que invadió este campo de acción de las provincias otorgándoles subvenciones cuyo empleo fiscalizaba [38], creando escuelas normales [39], y fundando por último escuelas propias en el ámbito local [40]. Desde 1912 la administración de Obras Sanitarias de la Nación —creada entonces por la ley 8889— quedó autorizada a construir esta clase de obras en las provincias, no obstante la evidente naturaleza provincial de esta actividad.

Estos ejemplos podrían multiplicarse, pero los que se han expuesto son suficientes para dar una idea de ese traspaso de funciones de las provincias a la Nación. Además esta última ha usurpado las facultades loca-

38 Leyes 356, de 1869; 463, de 1871; 2737, de 1890; etc.
39 Leyes 345, de 1869; 758, de 1875; etc.
40 En virtud de la llamada ley Láinez (nº 4874, de 1905).

les en dos materias de enorme importancia: el derecho del trabajo y los impuestos.

El código civil dispuso que las relaciones de trabajo serían regidas por disposiciones especiales (art. 1624), que naturalmente correspondían a las provincias en cuanto no integraban los poderes nacionales ni cabían dentro de los códigos. Sin embargo, desde principios de este siglo comenzaron a sancionarse leyes protectoras de los trabajadores, primero con alcance limitado a la jurisdicción nacional como correspondía [41], y luego extendiéndolas a todo el territorio del país [42]. Su constitucionalidad fue admitida por los tribunales [43]. Y no sólo se dictaron esas leyes, sino que su aplicación quedó también bajo el control de los organismos centrales al crearse en 1943 la Secretaría de Trabajo y Previsión (decreto-ley 15.074).

En 1891 se establecieron los impuestos internos al consumo (ley 2774), cuya validez legal fue muy discutida aunque finalmente aceptada por razones de hecho. La Corte Suprema consideró que esa era una facultad implícita de la Nación, y que podía ejercerla en concurrencia con las provincias. Su establecimiento, además, los había convertido en "una fuente de recursos de que a la Nación acaso no le fuera dado prescindir sin afectar fundamentalmente su situación financiera" [44]. La progresiva centralización del sistema impositivo se acentuó a partir de 1931 al crearse los impuestos a las transacciones, a los réditos y a las ventas [45], al unificarse los impuestos internos [46], y al establecerse los que gravan las ganancias eventuales y los beneficios extraordinarios, así como otros más recientes [47]. Aun cuando se dispuso distribuir entre la Nación y las provincias el producido de esos gravámenes, lo cierto es que en esa forma desapareció gran parte de la autonomía financiera de aquéllas.

Las provincias, que tenían la facultad de reglar su comercio y sus industrias, fueron perdiendo también esa atribución fundamental. El comercio, al desarrollarse, se hizo interprovincial y sujeto por lo tanto a las

41 Ley sobre descanso dominical (nº 4661, de 1905).
42 Leyes sobre inembargabilidad de sueldos y sobre accidentes de trabajo (nº 9511, de 1914 y 9688, de 1915).
43 SUPREMA CORTE, *Fallos*, 143, 294 y 156, 20.
44 *Fallos*, 149, 260 (1927).
45 Establecidos por decretos del 1º y 15 de octubre de 1931 y de 19 de enero de 1932, siendo legalizados por las leyes 11.586 y 11.587 de junio de 1932. Los impuestos a las ventas surgieron con la ley 12.143, de 1934.
46 Ley 12.139.
47 Decretos-leyes 18.230/44 y 14.342/46.

disposiciones nacionales; y las industrias, que generalmente exceden el ámbito local, quedaron sometidas a normas comunes, cuando no a la dirección de juntas y de otros organismos centrales que regulan la producción, los precios y la comercialización de múltiples actividades.

Esta reducción de las competencias provinciales se vio considerablemente agravada por una serie de circunstancias de hecho que afectan profundamente su autonomía. Al construir obras públicas y al implantar servicios la Nación fue quitando a los gobiernos locales el imperio que antes ejercían sobre todas las personas y las cosas de su territorio. El sistema militar, educacional, bancario y administrativo, cada vez más centralizado, impuso en las provincias otras autoridades que no reconocían dependencia alguna hacia los poderes locales, y que eventualmente los combatían.

Otros factores de carácter geográfico, económico y político contribuyeron también al fortalecimiento del poder central y a la paulatina sumisión de las provincias. Buenos Aires, que desde la época hispánica había sido el puerto único, la sede de las autoridades y el centro de defensa contra los enemigos exteriores, continuó utilizando esos tres instrumentos de dominación para imponer su ideología, su política y sus intereses económicos. La resistencia de las provincias fue desapareciendo poco a poco para someterse incondicionalmente a fines del siglo anterior. Los ejércitos nacionales, la presión política, las influencias culturales y la nueva organización económica y bancaria habían alterado fundamentalmente el panorama del país, convirtiendo en nacionales las tendencias que Buenos Aires había difundido e impuesto en toda la República.

A la inversa las provincias, que habían luchado tenazmente por defender su autonomía, fueron cediendo a esa tutela imperiosa y aun buscaron afanosamente los beneficios que podían derivarse de su adhesión al poder cada vez más omnipotente que residía en la Capital. La progresiva desaparición del federalismo, en los hechos, se debió simultáneamente a esos dos motivos: por un lado la tendencia dominante de los poderes centrales y por el otro la incapacidad o ineficiencia de las provincias para resolver sus propios problemas y para mantener el ejercicio pleno de sus atribuciones.

A estas razones debe agregarse otra, surgida en épocas más recientes: la necesidad de regular nacionalmente, o al menos regionalmente, muchos problemas sociales, educativos, militares, económicos, etc., cuya aparición excedía las fronteras de cada provincia. Estas últimas se revelaron como entidades demasiado pequeñas para manejarse en una época que exige planificación y obliga a organizar con sentido y alcance

nacional muchas actividades. De esta necesidad, y como consecuencia de toda la evolución que ha sufrido el federalismo constitucional, ya se esboza un nuevo sistema que sin destruir las provincias trata de integrarlas en grupos regionales para lograr orgánicamente un más amplio desarrollo.

119. *Las intervenciones federales.*— No fue sólo la ampliación de funciones del gobierno central lo que hizo perder realidad al sistema federativo. La dinámica de éste actuó siempre en progresivo desmedro de las autonomías locales. En los conflictos entre unos y otros poderes triunfó generalmente la Nación, imponiendo las soluciones momentáneas o permanentes sugeridas por su propio interés.

La Constitución había señalado las atribuciones nacionales, dejando a las provincias las no enumeradas. Y había también establecido normas genéricas para regular las relaciones normales entre los respectivos gobiernos. Pero no había previsto expresamente ni la manera de resolver los excesos de poder de unos y otros, ni los conflictos que entre ellos podían suscitarse.

Respecto de los primeros se utilizó como único remedio el de la declaración judicial de inconstitucionalidad de los actos gubernativos y de las leyes; pero éste funcionó casi siempre en favor de la ampliación de funciones del gobierno central, y sujeto a una serie de requisitos que impiden utilizarlo directamente a los gobiernos de provincia en defensa de sus derechos.

Los conflictos entre las provincias y la Nación, no habiendo tribunal que pudiera resolverlos, fueron unilateralmente zanjados por ésta mediante el envío de intervenciones federales que se convirtieron en un sistema utilizado con excesiva frecuencia.

Durante las tres primeras presidencias las intervenciones obedecieron sobre todo al propósito de sostener o restablecer a las autoridades constituidas, amenazadas o depuestas por sediciones locales. Se procuró casi siempre ajustar esos actos a las normas constitucionales, manteniendo el principio del respeto a las autonomías de las provincias, lo cual no impidió que se enviaran comisionados con relativa frecuencia. Pero debe advertirse que durante la presidencia de Mitre hubo además numerosas intervenciones militares, que no se fundaban en el art. 6° de la Constitución, sino en la necesidad de mantener el orden en el interior, las cuales utilizaron a veces su poder para modificar las situaciones políticas locales. Los generales Arredondo y Paunero, especialmente, ejercitaron esta actividad militar en contra de los caudillos y de los gobernadores de Cór-

doba y de las provincias del oeste. Los Taboada, que imperaban en Santiago del Estero, se erigieron en defensores de la política mitrista en el norte, haciéndolo con frecuencia con las fuerzas de que disponían. En una oportunidad Sarmiento, que era gobernador de San Juan, fue "encargado de dirigir la guerra" contra el general Peñaloza que se había sublevado en La Rioja.

Los comisionados federales se limitaban, en esa época, a nombrar gobernadores interinos o a reponer a los depuestos, sin hacerse cargo del poder. La ley 391 (1870), sancionada con motivo de la rebelión de Ricardo López Jordán en Entre Ríos, dispuso por vez primera que el interventor presidiera la reorganización de los poderes provinciales. Esta fue la práctica casi invariable en lo sucesivo.

Las presidencias de Roca, Juárez Celman y Pellegrini se caracterizaron por su moderación en el empleo de este recurso, tal vez porque generalmente contaron con la adhesión de los gobiernos locales. Sólo siete intervenciones se registraron en esos doce años, provocadas casi siempre por conflictos de poderes, complicados a veces con actos de violencia, que no encontraban solución en el ámbito provincial.

Es sin embargo en la época de Pellegrini cuando comienza a acentuarse la política centralista en lo económico, con la ley de impuestos internos y la actividad política de los bancos oficiales. En cambio, después de 1880 desaparecieron las montoneras y se hicieron menos frecuentes las sediciones locales.

En 1893 se multiplicaron las intervenciones, determinadas por los motines del partido radical, que en algunos casos fueron fomentados por el ministro de Guerra Aristóbulo del Valle. En ese año aparecieron las intervenciones "amplias", destinadas a reorganizar todos los poderes incluso el judicial, sin sujetarse a la observancia de las leyes locales ni al control de la legalidad de sus actos.

Después de la renuncia del presidente Luis Sáenz Peña, y hasta la asunción del mando por su hijo, las intervenciones se sucedieron con relativa frecuencia, provocadas o bien por movimientos armados, o bien por conflictos de poderes que el gobierno central se consideraba obligado a resolver. Se fue afianzando la teoría —que venía de las primeras presidencias y de las intervenciones de 1893— de que los poderes nacionales no estaban obligados a reponer o a proteger a las autoridades constituidas, sino que podían juzgar la legalidad de sus títulos y tomar al respecto las determinaciones que quisieran. Así la actuación de los comisionados federales —cada vez más amplia, prolongada y discrecional— tuvo por objeto casi siempre convocar a nuevas elecciones, en las cuales procuraban favorecer a los candidatos adictos a la política presidencial.

Muy escasas fueron las intervenciones enviadas por Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza, pero durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen se llegó al abuso en la utilización de este remedio excepcional. Este gobernante envió veinte intervenciones a las provincias, algunas de ellas sin fundamento positivo, con el propósito de uniformar la orientación política local con la que dominaba en la Nación. La permanencia de los comisionados en el poder se caracterizó a veces por su indebida prolongación, llegando el de San Luis a quedarse tres años y seis meses en el gobierno de la provincia. En tales situaciones, como es de imaginar, ejercieron poderes amplísimos que abarcaron hasta el desempeño de funciones legislativas y la reforma de la administración, sin tener otro control de sus actos que el derivado del mismo gobierno que los enviaba. La doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, sostuvieron que esos interventores debían sujetarse a la Constitución y a las leyes de la provincia [48], pero en la práctica procedieron sin esas limitaciones.

Alvear, si bien más moderado en el envío de intervenciones utilizó este recurso en doce oportunidades, generalmente para solucionar conflictos de poderes y cuando existía un estado de subversión institucional. En algunos casos la actuación de estos comisionados fue sorprendentemente breve, pero en otros presidieron nuevas elecciones y reorganizaron los poderes. Debe destacarse, durante esas dos presidencias radicales, el estado de perturbación política en que vivieron San Juan y Mendoza por obra de los Cantoni y de los Lencinas, el cual determinó el envío de cinco intervenciones a cada una en esos doce años. Durante la segunda presidencia de Yrigoyen, además de las anteriores, se decretaron dos intervenciones más, una de ellas provocada por conflictos obreros en Santa Fe.

En definitiva, durante el período constitucional que va desde 1862 hasta 1930, fuera de las intervenciones armadas y de otras menos aparentes del gobierno nacional, el art. 6° de la Constitución fue aplicado en ochenta y nueve oportunidades, cincuenta y una por decreto del Ejecutivo y treinta y ocho por ley del Congreso. Catamarca y Corrientes recibieron nueve intervenciones cada una, mientras que Santa Fe y Entre Ríos tuvieron cuatro y Salta solamente tres. Esta última provincia fue intervenida por vez primera en 1918.

La historia contemporánea nos muestra un empleo cada vez más frecuente del mismo recurso. El gobierno provisional surgido de la revo-

48 SUPREMA CORTE, *Fallos*, 127, 91 (1918) y 143, 11 (1925).

lución de 1930 intervino a todas las provincias salvo las de Entre Ríos y San Luis, que no tenían gobiernos irigoyenistas. Vuelta la República a la normalidad constitucional en febrero de 1932, los gobiernos de Justo, Ortiz y Castillo enviaron también comisionados federales para resolver problemas institucionales o de carácter político, y siempre con amplias atribuciones. La revolución de 1943 volvió a intervenir a todas las provincias. El gobierno que sucedió a esta última hizo lo mismo en diez ocasiones por decreto y en cuatro por ley del Congreso, a pesar de que siempre se trataba de autoridades surgidas del mismo partido peronista. Nota singular de este régimen fueron las intervenciones exclusivamente dirigidas a los poderes judiciales de Buenos Aires, Salta y Córdoba, de tan prolongada duración. Al producirse la revolución de septiembre de 1955 todas las provincias quedaron nuevamente intervenidas, prolongándose esta medida hasta la iniciación de la presidencia de Frondizi (mayo de 1958). Por último, el gobierno de la Revolución Argentina surgido a mediados de 1966 nombró gobernadores en todos los distritos, prescindiendo del sistema de las intervenciones. Estos gobernadores ejercen "las facultades concedidas por las respectivas constituciones provinciales a los poderes Ejecutivo y Legislativo" [49].

Tanto el derecho a intervenir en las provincias como la actuación de los comisionados federales escaparon a todo contralor jurisdiccional. La Suprema Corte, en el caso "Cullen v. Llerena", fallado en 1893, sostuvo que la intervención era "un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación" [50]. En esa oportunidad Luis V. Varela fundó su disidencia afirmando que la incompetencia de la Corte debía limitarse a los casos en que no existía "conflicto con la Constitución misma. Pero cuando una ley o un acto del Poder Ejecutivo estén en conflicto con las disposiciones, derechos y garantías que la Constitución consagra, siempre surgirá un caso judicial, que podrá ser llevado a los tribunales por la parte agraviada" [51]. La decisión de la mayoría significó entregar una orden en blanco a todos los gobiernos para que ejercitaran discrecionalmente aquella atribución.

Ya se ha visto cómo fueron ampliándose paulatinamente los poderes de los comisionados federales. Aun cuando la doctrina reclamaba siempre la subordinación de sus actos a las leyes vigentes, fue cada vez

49 *Estatuto de la Revolución Argentina*, art. 9°, del 28 de junio de 1966.

50 *Fallos*, 53, 420.

51 En el caso Orfila (*Fallos*, 154, 200, del año 1929) la Corte mantuvo su doctrina restrictiva.

más frecuente desde fines de siglo pasado que utilizaran su autoridad para modificarlas. Los interventores de 1943 y 1955 ejercieron amplísimas funciones de carácter legislativo, y tanto éstas como sus actos administrativos fueron en realidad ajenos a un régimen de derecho, que exige la posibilidad de someterlos a un control jurisdiccional.

Los antecedentes mencionados revelan que la aplicación del art. 6° de la Constitución se fue apartando cada vez más de su letra y de su espíritu. En el siglo pasado predominó la tercera hipótesis que él prevé, invocándose generalmente la necesidad de sostener o de restablecer a las autoridades constituidas. Pero la garantía federal muy rara vez funcionó automáticamente, sosteniéndose en el Congreso y por los gobiernos que se debía investigar el origen y la legitimidad de esas autoridades, reponiéndolas sólo en el caso de que el juicio fuera favorable. Por eso en su gran mayoría esas intervenciones concluyeron instalando otras autoridades en las provincias, como fruto de elecciones presididas por el comisionado del poder central. Durante este siglo se acentuaron la teoría y la práctica anteriores, pero se hizo más frecuente tratar de cohonestarlas afirmando que debía restablecerse "la forma republicana de gobierno", cuya existencia o desaparición dependían naturalmente del criterio presidencial. Así este recurso excepcional, ideado por los constituyentes para asegurar la estabilidad política de las provincias y la paz interior, se fue convirtiendo poco a poco en un sistema que se utilizaba en forma normal para lograr resultados que interesaban al partido gobernante. Las autonomías locales desaparecieron en esa forma, al perder la garantía federal y al convertirse esta última en una amenaza permanente de intromisión en los asuntos internos de la provincia.

En ciertos momentos de nuestra historia se elevó a la categoría de un principio político la idea de intervenir en las provincias. Mientras en épocas normales se la consideraba un recurso excepcional y de utilización restrictiva, en otras predominó un criterio amplio destinado a uniformar por ese medio el panorama político de la Nación. Bajo la presidencia de Mitre se creyó que era un sistema necesario en la lucha contra la barbarie, encarnada en los caudillos y en las montoneras; durante el ministerio de Aristóbulo del Valle (1893) sirvió para desalojar a los grupos contrarios que no respondían a sus principios; y en la primera presidencia de Yrigoyen, por último, significó la forma de eliminar del gobierno a los núcleos opositores que no estaban identificados con la misión providencial que aquél se atribuía. El decreto de abril 24 de 1917, de intervención a la provincia de Buenos Aires (gobernada entonces por Marcelino Ugarte), es sintomático a este respecto: "El pueblo de la República, al ple-

biscitar su actual gobierno legítimo, ha opuesto la sanción soberana de su voluntad a todas las situaciones de hecho y a todos los poderes ilegales". En consecuencia, Yrigoyen sostenía que era su deber "realizar como el primero y más decisivo de sus postulados, la obra de reparación política que alcanzada en el orden nacional, debe imponerse en los estados federales". A mediados de este siglo volvieron a producirse análogas desviaciones.

120. *Los fines y las funciones del Estado.*— Cada comunidad política procura realizar ciertos objetivos, que son el fundamento y la finalidad de su creación. En lo que se refiere a la Argentina, esos propósitos fueron cambiando a lo largo de su historia y ajustándose a las necesidades circunstanciales del país.

El primer objetivo fue conseguir la independencia. Aun cuando algunos historiadores han sostenido que la revolución de Mayo no tuvo inicialmente un propósito separatista, esta opinión debe desecharse. Desde el primer momento los periódicos extranjeros que dieron cuenta de la instalación del nuevo gobierno señalaron su tendencia a independizarse de España, y ésta fue también la creencia de todas las autoridades hispánicas de la península y de América, a las cuales nunca engañó la invocación a Fernando VII. Esta última se mantuvo durante los dos primeros años por razones de política internacional y debido a los consejos de Lord Strangford. En ciertos momentos las dificultades de la lucha por la emancipación hicieron flaquear ese propósito fundamental, como cuando se dictaron las instrucciones a Rivadavia y Belgrano que ya se han transcripto (ver nº 114, nota 5). Pero bien pronto se volvió a la primitiva intención, y el Congreso de Tucumán cumplió esa primera y suprema finalidad dando nacimiento a una nueva Nación.

Creada ésta, el segundo objetivo fue organizarla. En el pensamiento de los gobernantes ilustrados de entonces, esta organización debía ser de tipo constitucional, análogo a los que ya se habían establecido en los Estados Unidos, en Francia y luego en España misma.

Sin embargo, las luchas entre centralistas y federales retardaron el cumplimiento de este fin. Si bien se sancionaron los estatutos o reglamentos de 1811, 1815 y 1817 y luego las constituciones de 1819 y 1826, ninguno de estos regímenes alcanzó larga vigencia. Los triunfos federales, en cambio, inauguraron en 1820 el sistema de los pactos, pero nadie creyó entonces que esos acuerdos creaban de por sí una organización. Todos aspiraban a la reunión de un congreso u otro tipo de asamblea que daría en el futuro la organización definitiva a la Nación.

A partir de 1831 este ideal desapareció del escenario político, y fue reemplazado por otro de tipo partidista. Durante dos décadas se predicó y se impuso como objetivo fundamental la defensa de "la causa nacional de la federación" [52]. El principio federativo fue elevado a la categoría de un dogma casi religioso, y en su nombre se libraron luchas enconadas y se produjeron sangrientas persecuciones. Era el triunfo total de un partido que no admitía la presencia de adversarios. Entre tanto, el ideario constitucional seguía inspirando la acción de los emigrados.

El pronunciamiento de Urquiza, del 1° de mayo de 1851, se hizo bajo el lema de "Mueran los enemigos de la organización nacional". E inmediatamente después de su victoria sobre Oribe aquél proclamó que "no había vencidos ni vencedores". Volvía a surgir, sobre nuevas bases amplias y generosas, el propósito de alcanzar definitivamente la unidad política y jurídica del país.

Tal propósito se logró mediante la Constitución de 1853 reformada luego en 1860. En ambos textos el *Preámbulo*, imitando con ligeras variantes el modelo norteamericano, exponía los nuevos fines que debía tener la Nación Argentina: "constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino".

Estos fines, que ponían en evidencia una gran dignidad y nobleza de intenciones, se fueron cumpliendo paulatinamente. Fueron como un arquetipo ideal que debía inspirar a las leyes y a la acción de los gobernantes y autoridades. Aunque hubo naturalmente pasajeras y episódicas excepciones, el ideario proclamado en el Preámbulo de la Constitución continuó inspirando durante casi un siglo el pensamiento argentino.

Dentro de esos fines, y cumpliendo además otros principios contenidos también en la Constitución, los gobiernos del siglo pasado se preocuparon especialmente por fomentar la inmigración europea, difundir la educación popular y promover el desarrollo económico. Triunfaban así las ideas expuestas a mediados de aquella centuria por Alberdi y Sarmiento, principalmente, quienes aspiraban a superar en esa forma el atraso cultural y el estancamiento económico que imperaban en el país.

52 Ley de la provincia de Buenos Aires, de marzo 7 de 1835, nombrando a Rosas gobernador y capitán general con la suma del poder público, en *ACA*, VI, 2ª p., 1085.

Desde principios de este siglo fue prevaleciendo una nueva preocupación política: la de alcanzar una auténtica vida democrática a través del ejercicio del sufragio. La ley 4161, sancionada a fines de 1902, y sobre todo la ley Sáenz Peña (nº 8871, de febrero de 1912), dieron satisfacción a esos anhelos, estableciendo esta última el voto universal, secreto y obligatorio.

A partir de 1930 se afirmaron ciertas tendencias nacionalistas que aspiraban a eliminar la excesiva dependencia de los servicios públicos y de la economía en general hacia el extranjero. Algunas de esas ideas encontraron eco en el primer gobierno de Perón, que nacionalizó muchos de esos servicios al mismo tiempo que incorporaba al ideario político el deseo de implantar una mayor justicia social. Por eso la reforma constitucional de 1949 agregó al Preámbulo el propósito de establecer una Nación "socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana".

La nulidad de esa reforma, decretada en 1956, no impidió que perduraran aquellos objetivos, tácitamente retomados por los otros partidos. La democracia política se había transformado en una democracia social con marcada tendencia a la autarquía en el plano económico.

La Revolución Argentina de mediados de 1966 proclamó sus propios fines que fueron declarados superiores a la Constitución misma. Estos fines están expuestos en el *Acta de la Revolución Argentina*, anexo 3. Fundamentalmente se aspira a "consolidar los valores espirituales y morales, elevar el nivel cultural, científico y técnico, eliminar las causas profundas del actual estancamiento económico, alcanzar adecuadas relaciones laborales, asegurar el bienestar social y afianzar nuestra tradición espiritual inspirada en los ideales de libertad y dignidad de la persona humana que son patrimonio de la civilización occidental y cristiana". Desde luego, estos fines no excluyen los que ya habían sido establecidos en el Preámbulo de la Constitución, sino que al contrario los complementan y actualizan.

Las funciones del Estado argentino fueron aumentando y diversificándose con el andar del tiempo y las nuevas necesidades colectivas. Al principio, el espíritu liberal predominante no admitía el intervencionismo del Estado, cuya acción se limitaba a realizar lo que no podían hacer los particulares. Por otra parte, la falta de recursos y las guerras internacionales o civiles impidieron la construcción de obras públicas y la prestación de servicios que no fueran los más esenciales.

El Estatudo de 1815 y las constituciones posteriores asignaron al Estado cuatro funciones básicas: la conducción de las relaciones exteriores, la organización de las fuerzas armadas, el manejo de las finanzas públicas y la administración de justicia. Fuera de eso, se encargaba al Director otras tareas enunciadas en forma sumamente vaga y genérica: "vigilará particularmente sobre el aumento de la Población, Agricultura, y Comercio: arreglo de Minería, Correos, Postas, Caminos y Represalías (?)".

El Reglamento de 1817 agregó el ejercicio del Patronato. La Constitución de 1819 puso a cargo del Congreso "reglar el comercio interno y exterior" y "formar planes generales de educación pública". Estas funciones subsistieron también en la Constitución de 1826.

Además de las atribuciones ya mencionadas, la Constitución de 1853 facultó al Congreso para "dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería", y asimismo para "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de esos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo".

Tan amplias facultades permitieron a las autoridades constitucionales realizar obras de provecho común que hasta entonces apenas se habían insinuado en el quehacer gubernativo. Sin embargo, a este respecto también debemos señalar una evolución característica de cada período histórico.

En los primeros tiempos, y hasta 1890, las autoridades nacionales se ocuparon preferentemente de la organización y funcionamiento de los poderes públicos, de dictar los códigos fundamentales, de promover la inmigración o colonización de tierras, de ordenar el proceso económico (bancos, moneda, etc.), de desarrollar la educación primaria y de establecer medios de comunicación (ferrocarriles, telégrafos, correo, puertos, etc.). A veces, como en el caso de los ferrocarriles y de los bancos, la actividad privada intervenía a la par de la oficial. Todo ello, unido a la conquista del desierto y al deseo de mantener la paz interior, se hizo sin afectar la iniciativa de los particulares y siguiendo generalmente las ideas del liberalismo económico y político contemporáneo.

Después de 1890 el Estado comienza a intervenir más activamente en el proceso económico y en la realización de obras públicas. En 1898 una reforma constitucional separó los Ministerios de Guerra y Marina y

creó los de Agricultura y Obras Públicas. La organización militar y naval fue perfeccionada, estableciéndose en 1905 el servicio militar obligatorio. El Ministerio de Agricultura comprendió además los asuntos relacionados con la ganadería, la industria, el comercio, la minería, etc., al par que el de Obras Públicas se ocupó de los ferrocarriles, caminos, puertos, puentes, telégrafos y obras sanitarias.

A partir de 1905 surge una nueva preocupación por el bienestar de los trabajadores y comienzan a sancionarse leyes de carácter social destinadas a protegerlos. En 1912 se creó el Departamento Nacional del Trabajo para velar por el cumplimiento de esas leyes en la Capital y Territorios Nacionales.

La crisis de 1930 marca el principio del intervencionismo creciente del Estado en todas las actividades. Se produjeron entonces alteraciones sustanciales en el régimen impositivo, se estableció el control de cambios, se crearon juntas reguladoras para ordenar la producción y el comercio de numerosas industrias y se procuró que estas últimas se desarrollaran para abastecer el mercado interno.

Este proceso y el anterior se agudizaron en la época de Perón y aun después, acentuándose paralelamente la legislación social, la estatización de numerosos servicios públicos y el control oficial sobre muchas actividades que hasta entonces no estaban sometidas a ninguna fiscalización. El Estado amplió además sus propias funciones como industrial, comerciante y hasta productor de materias primas, creando entes autárquicos y sociedades de economía mixta que adquirieron gran importancia y en ciertos casos aumentaron la burocracia convirtiéndose en empresas deficitarias. Lo que antes había sido una función de fomento de la iniciativa privada se convirtió entonces en una absorción de actividades por parte del sector oficial, que a veces llegó a monopolizarlas.

De esta manera la legislación se hizo más frondosa y los controles impositivos, financieros y económicos alcanzaron una amplitud antes desconocida. Tal evolución fue análoga a la que predominaba en casi todas las demás naciones, influidas por el socialismo de Estado y por el deseo de suplantar la actividad privada a fin de conseguir un mayor desarrollo mediante leyes y políticas promotoras de un creciente estatismo.

La Revolución Argentina de 1966 marca una reacción contra aquellos excesos, y aspira a volver al sistema de libre empresa sin dejar por ello de mantener una activa vigilancia sobre las actividades individuales, pero fomentándolas en la medida necesaria y conveniente al progreso nacional. Al mismo tiempo creó en 1966 un nuevo Ministerio, el de Bienestar Social, que ha tomado a su cargo todo lo concerniente a la seguridad, la salud, la vivienda y la asistencia de la comunidad [53].

121. *La forma de gobierno.*— El problema relativo a la organización fundamental del Estado no se planteó concretamente sino algunos años después de la revolución de Mayo, cuando el movimiento emancipador ya había resuelto declarar la independencia. Mariano Moreno, en los artículos que publicó en la *Gazeta de Buenos Ayres* en octubre y noviembre de 1810 sólo hizo referencia a la necesidad de dictar una constitución que surgiera de la voluntad general de los pueblos y que asegurara, al mismo tiempo, los derechos humanos y la división de los poderes [54]. Estos eran, sin duda, los objetivos fundamentales de la revolución, pero no alcanzaban todavía a definir la forma política que debía adoptar el nuevo Estado.

Los gobiernos sucesivos que dirigieron al país —juntas, triunviratos y directorios— adoptaron formas empíricas que siempre se consideraron provisorias, a la espera de la constitución que debía sancionarse ulteriormente. Y aunque hubo algunas tentativas rudimentarias para crear un régimen legal que institucionalizara el ejercicio del poder, tales proyectos o estatutos nunca alcanzaron plena vigencia ni fueron totalmente respetados por sus mismos autores.

La cuestión de la forma de gobierno no podía resolverse hasta que no surgiera el nuevo Estado independiente. El problema fue, por vez primera, extensamente debatido en el Congreso de Tucumán. En la sesión secreta del 6 de julio de 1816 el general Belgrano expuso que "en su concepto la forma de gobierno más conveniente para estas provincias sería la de una Monarquía temperada llamando la dinastía de los Incas" [55]. Posteriormente, y ya en sesiones públicas, muchos diputados del Alto Perú y de las provincias andinas defendieron la misma idea, la cual contaba además con la adhesión de numerosas personalidades dirigentes.

Al finalizar el mismo año el Congreso insistió en su postura monárquica, tratando esta vez de llegar a un acuerdo con la dinastía de los Braganza, cuyos ejércitos estaban en ese momento invadiendo la Banda Oriental. Además, entre 1815 y 1819 se hicieron varias gestiones en Europa para coronar en el Plata a un príncipe de las casas reinantes. Todo

53 Ley 16.956, de septiembre 24 de 1966, llamada de Ministerios.

54 MARIANO MORENO, *Escritos*, prólogo y edición crítica de RICARDO LVENE, II, 223-252, Buenos Aires, 1943.

55 *ACA*, I, 482.

ello respondía al deseo de buscar apoyos exteriores en la lucha por la emancipación. Sin embargo, las tentativas monárquicas estuvieron siempre condicionadas, en el pensamiento de sus autores, a la adopción de un régimen constitucional.

La caída del Directorio y del Congreso, en febrero de 1820, puso término definitivo a esas especulaciones monárquicas. La Constitución de 1826 fue la primera que definió el sistema que ella establecía, al decir que "La Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana, consolidada en unidad de régimen" (art. 7°). Términos casi idénticos —en lo que a este asunto se refiere— empleó la Constitución de 1853 reformada en 1860: "La Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal". De esta manera quedó definido, en términos categóricos, el sistema político del Estado que hasta entonces no había logrado una formulación precisa ni, mucho menos, una estructura regular.

La república, como forma de gobierno, surgió a fines del siglo XVIII a modo de reacción contra el absolutismo monárquico. Aunque etimológicamente la palabra no tiene un significado específico (*res publica:* cosa pública), y los romanos la utilizaban para designar al Estado con independencia de su forma gubernativa, el contenido de la idea republicana se fue elaborando doctrinariamente mediante la determinación de sus caracteres distintivos. Estos últimos —fuera de otros accesorios— son fundamentalmente dos: la periodicidad de las funciones políticas (por oposición al sistema vitalicio de las monarquías) y la separación o división de los poderes, la cual tiende a evitar el absolutismo o la concentración de las funciones del Estado en una sola autoridad.

La república, según nuestra Constitución, debe ser representativa, lo cual exige la intervención popular en la elección de los gobernantes, que se consideran mandatarios de la soberanía. El ejercicio del gobierno por medio de representantes es también conocido bajo el nombre de democracia indirecta, puesto que la idea de la representación excluye la intervención directa de la soberanía popular (art. 22 de la Constitución).

El establecimiento del sistema republicano representativo fue el resultado de una larga evolución y de prolongadas luchas que no terminaron al sancionarse la Constitución definitiva.

Limitándonos en este parágrafo a los gobiernos nacionales, si bien la periodicidad de las funciones se impuso de hecho como consecuencia de la inestabilidad política, no ocurrió lo mismo con la separación de los poderes. Esta última sólo alcanzó vigencia en 1863, cuando comenzó a funcionar la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El *Reglamento* sancionado el 25 de mayo de 1810 prohibió a la Junta ejercer el "poder judiciario", pero esta norma no fue cumplida. El primer gobierno patrio no sólo creó tribunales especiales, sino que también condenó a muerte o a destierro sin formación de causa. Y además reunió en sus manos tanto las funciones ejecutivas como las que hoy consideramos propias de una legislatura.

El 22 de octubre de 1811 la Junta Conservadora sancionó un nuevo *Reglamento* cuyo propósito fundamental era dividir los poderes, pero que no pudo entrar en vigor ante la oposición del Triunvirato. Desaparecida inmediatamente aquella Junta, no volvió a existir separación de funciones sino en los momentos en que actuaron la Asamblea de 1813 y los Congresos de 1816-20 y 1824-27. Contemporáneamente se procuró, además, reglamentar las facultades del Ejecutivo limitando sus atribuciones. Pero tanto estas reglamentaciones como aquellos congresos funcionaron, desde un punto de vista teórico, de manera muy irregular y tuvieron una vigencia demasiado breve como para llegar a establecer una auténtica forma republicana. Por lo demás, casi todos los gobiernos de esa época se arrogaron el ejercicio de funciones judiciales, invadiendo una esfera que les estaba en principio vedada.

Es preciso llegar a 1863 para que esa situación cambie. Sólo entonces, con la instalación de la Suprema Corte, comenzaron a actuar los tres poderes bajo el imperio de la Constitución. Esta última no sólo estableció la república como forma de gobierno para la Nación, sino que también la exigió en las provincias al determinar como causa de intervención federal (en 1860) la necesidad de "garantir la forma republicana de gobierno" (art. 6°).

El sistema adoptado por la Constitución reunía todas las notas esenciales que deben caracterizar un verdadero republicanismo, puesto que en ella se implantaban la periodicidad de las funciones políticas, la división de los poderes, la igualdad ante la ley, el sistema representativo, la responsabilidad de los gobernantes y magistrados y, por último, las libertades y garantías necesarias para asegurar los derechos naturales del ser humano. Cabe agregar que el recurso extraordinario, reglamentado por la ley 48 (de 1863), contribuyó eficazmente a asegurar aquellas características, salvo cuando se trataba de "cuestiones políticas" que la Suprema Corte consideró siempre ajenas a su competencia.

La forma republicana de gobierno no ha tenido, sin embargo, idéntico sentido en todas las épocas, ni funcionó de la misma manera a lo largo del tiempo. Pueden distinguirse cuatro etapas o períodos, caracterizados

por las diversas orientaciones de las clases dirigentes o de los grupos que ejercieron el poder efectivo.

Al principio puede decirse que existió una república a la vez jerárquica y liberal, aun cuando estos términos sean aparentemente contradictorios. El predominio de núcleos social y culturalmente superiores que se consideraban, tal vez con acierto, como los únicos capacitados para el mando en aquellos momentos, creó una situación de desigualdad protegida en algunos aspectos por el derecho. Pero desde otro punto de vista ese régimen procuró exterminar la "barbarie", el caudillismo y las montoneras, tratando al mismo tiempo de elevar el nivel social mediante la difusión de la enseñanza, la inmigración europea y el desarrollo económico. El liberalismo que impuso y que triunfó concedía mayor importancia a la calidad que a la cantidad, aspiraba a llevar al poder a los elementos más capaces, tenía la preocupación de transformar al país siguiendo las ideas de Alberdi y de Sarmiento y practicaba, por último, un acentuado individualismo.

Después de 1880, cuando ya se estaban alcanzando aquellos fines, el liberalismo dominante adopta —al conjuro de las ideologías europeas contemporáneas— una actitud más acentuadamente materialista y en ocasiones atea. La religión, la moral y la cultura ceden el paso al progreso, entendido como crecimiento económico. No se abandona aquella posición jerárquica, pero ésta tiene que mantenerse dentro de una sociedad más amplia y heterogénea, en la cual van surgiendo núcleos que combaten las desigualdades y el individualismo. No obstante, las clases dirigentes consiguen elevar a la Nación a un nivel que nunca había alcanzado, mantienen la capacidad de los gobernantes y aseguran la estabilidad de las instituciones.

El triunfo del radicalismo, en 1916, significó el tránsito de la república liberal a la república democrática, a través de la elevación política de amplios sectores populares. Los nuevos grupos dirigentes ya no tuvieron aquella preocupación por la calidad, sino que por el contrario hicieron del número la única base que legitimaba el ejercicio del poder. El sufragio se convirtió en el medio y en la finalidad del gobierno, ya para obtenerlo, ya para conservarlo. De esta manera desaparecieron las jerarquías políticas y el individualismo, y surgieron otros elementos que ya no tenían ni la misma capacidad ni los mismos objetivos en el desempeño de las funciones gubernativas.

Más tarde, y especialmente a partir de 1943, aquella democracia política se transforma en una democracia social. La protección de los trabajadores —que ya había determinado medidas legislativas desde principios del siglo— es acentuada hasta ubicarlos en una situación de preponderancia. Los sindicatos se convierten en fuerzas políticas y en grupos de presión, que no aspiran solamente a la igualdad sino también a dominar, y que tampoco tienen la misma preocupación por el funcionamiento regular de la democracia política. Pero al mismo tiempo surge otro importante factor de poder —las fuerzas armadas— que procura limitar los excesos de la demagogia y la incapacidad de los gobernantes surgidos al amparo de aquellos sistemas. Todo ello da origen, a partir de 1930, a una gran inestabilidad institucional con múltiples consecuencias que afectan la paz social y el desarrollo económico. La república democrática conoce entonces momentos de crisis, que dan origen a gobiernos revolucionarios y a inhibiciones para que ciertos grupos actúen en las contiendas electorales.

El funcionamiento normal del sistema republicano, en efecto, quedó suspendido en varias oportunidades desde 1930 en adelante. Los gobiernos surgidos de las sucesivas revoluciones asumieron funciones propias de las legislaturas que ellos mismos disolvieron, eclipsando así tanto la división de los poderes como el régimen representativo. Más aún: el juicio político que eliminó en 1947 a cuatro miembros de la Corte Suprema; la reforma constitucional de 1949 que permitió la reelección del presidente; la disposición que impuso la confirmación de los jueces y la sumisión del Congreso al Ejecutivo en esa misma época, todo ello convirtió en una mera apariencia el régimen republicano durante el gobierno de Perón.

Posteriormente se realizaron dos tentativas (en 1958 y en 1963) para restablecer en su auténtica pureza el sistema constitucional. Pero esos gobiernos, sometidos a presiones de diversa índole e incapaces de dar vitalidad a esas instituciones, fueron nuevamente eliminados por las fuerzas armadas. En 1966 la Revolución Argentina confió al Presidente de la República y a los gobernadores de las provincias los poderes ejecutivo y legislativo, asegurando al mismo tiempo la independencia de los jueces. Pero también proclamó su intención de "restablecer una auténtica democracia representativa en la que impere el orden dentro de la ley, la justicia y el interés del bien común" [56].

Otras transformaciones en el sistema republicano representativo pueden señalarse. Unas se refieren al equilibrio de los poderes; otras al funcionamiento de la democracia.

56 *Acta de la Revolución Argentina*, anexo 3.

La separación de los poderes del Estado supone y exige, al mismo tiempo, un equilibrio o similitud de potestades que permita una recíproca fiscalización. Sin embargo, a partir de 1880 se produjo un aumento progresivo de la autoridad del Ejecutivo en detrimento del Congreso. Las funciones cada vez más amplias y la influencia política del Presidente de la República convirtieron al Poder Legislativo en un organismo frecuentemente subordinado a la voluntad de aquél. Esta preponderancia del jefe del Estado pudo advertirse claramente durante las presidencias de Juárez Celman, Yrigoyen y Perón, aunque en realidad se trata de un proceso continuado que, por lo demás, es común a casi todos los regímenes presidencialistas.

A esa decadencia del Poder Legislativo contribuyó, sin duda alguna, la gravitación creciente de los partidos políticos, más preocupados por sus intereses electorales que por la capacidad de sus representantes ante el Congreso. Durante las primeras décadas del régimen constitucional los partidos no tuvieron existencia permanente. Sólo más tarde adquieren esta última característica que se acentúa desde el momento en que funciona la ley Sáenz Peña. A partir de entonces los partidos se convierten en órganos de la vida democrática e imponen una rígida disciplina a sus miembros. Pero al mismo tiempo se dejan dominar por la necesidad de conseguir el apoyo del electorado y llevan al Congreso elementos cada vez menos capaces, que diluyen su acción en estériles debates políticos. Y de esta manera las agrupaciones creadas para dar vida y hacer funcionar a la democracia contribuyeron al desprestigio del sistema, frente a una opinión pública que sólo contemplaba los aspectos negativos de su actuación.

La incapacidad de los partidos, y su creciente ineptitud para el gobierno, produjo un retraimiento de las personalidades que hubieran debido integrarlos y colaborar en el afianzamiento de las instituciones. Para llenar ese vacío surgieron otros factores de poder, ajenos a los partidos y poco interesados en el funcionamiento de una auténtica democracia. Los sindicatos, las fuerzas armadas, los grupos económicos y financieros y aun otros núcleos culturalmente superiores buscaron, fuera de los cauces estrictamente jurídicos, o bien la satisfacción de sus propios intereses o aspiraciones electorales, o bien el restablecimiento de gobiernos más capaces o mejor orientados. Todo ello, unido a fuertes antagonismos ideológicos, sociales y económicos, contribuyó poderosamente al desprestigio del régimen representativo y a la creación de sistemas que en gran medida alteraban la prístina pureza del ordenamiento constitucional.

122. *La capital de la Nación.*— La sede de las autoridades nacionales fue un problema largamente debatido que tuvo a través de nuestra historia una importancia fundamental. Buenos Aires había sido la capital de la provincia rioplatense, pero sólo desde 1776 se convirtió en el centro del Virreinato; y aunque su ubicación estratégica, su comercio y su población le dieron en el siglo XVIII una jerarquía superior a la de las demás ciudades, no por ello dejó de suscitar algunas resistencias y desconfianzas aun en la época de la dominación española.

Sin embargo, como autores de la revolución, sus hombres dirigentes pretendieron desde el primer momento concentrar en Buenos Aires el gobierno. La ilustración de sus clases superiores, sus vínculos directos con Europa y la riqueza que fluía de su comercio le daban, sin duda, títulos suficientes para aspirar a ese predominio que, además, no hacía sino continuar con el sistema anterior.

Pero la teoría revolucionaria, al ofrecer a las demás ciudades una participación en el gobierno común, creó una idea de igualdad entre todos los pueblos, y la preponderancia de Buenos Aires fue pronto sentida como un abuso que contrariaba aquellos ideales igualitarios. Las provincias encontraron entonces en el federalismo el apoyo doctrinario que necesitaban para resistir la dominación porteña.

La oposición a Buenos Aires se puso en evidencia desde 1812. Algunas instrucciones a los diputados que debían concurrir a la Asamblea de 1813 y los dos proyectos constitucionales que fueron presentados a su consideración contenían cláusulas adversas a la permanencia de las autoridades en esta ciudad. Por la misma razón el Congreso de 1816 se reunió en Tucumán; y en el pacto del 24 de noviembre de 1820, celebrado entre Buenos Aires y Santa Fe, ambas provincias se comprometieron a enviar sus diputados a un congreso que debía reunirse en Córdoba.

Los porteños recuperaron muy pronto la dirección política y consiguieron que Buenos Aires fuera la sede de la nueva asamblea. Esta, a iniciativa del presidente Bernardino Rivadavia, sancionó la ley del 4 de marzo de 1826, que declaraba a esa ciudad "Capital del Estado", con el territorio comprendido entre los puertos de las Conchas y la Ensenada y tierra adentro hasta los puentes de Márquez y de Santiago [57]. Con el resto de la campaña bonaerense debía organizarse una nueva provincia la cual, mientras tanto, quedaría bajo la dirección de las autoridades nacionales.

Esta situación sólo perduró algo más de un año, hasta la renuncia de Rivadavia y la inmediata disolución del Congreso. La provincia de Bue-

57 *ACA*, II, 876.

nos Aires recuperó su autonomía en agosto de 1827, dejando de ser la capital de la Nación.

El Congreso reunido en Santa Fe a fines de 1852 volvió a ocuparse del mismo problema; y a pesar de la separación de Buenos Aires el art. 3° de la Constitución dispuso que esta ciudad sería la sede del gobierno federal. Y por una ley dictada pocos días después, el 4 de mayo de 1853, el Congreso dio a la nueva capital los mismos límites que habían sido fijados en 1826, invitando además a la provincia disidente a aceptar ambas disposiciones legales. En caso negativo, el Congreso debería señalar el asiento del gobierno.

Esto fue lo que efectivamente ocurrió, y el 13 de diciembre de 1853 otra ley del mismo Congreso constituyente dispuso que la capital provisoria de la Confederación sería "la ciudad capital de provincia donde fijare su residencia el gobierno federal", quedando también nacionalizada toda la provincia.

Urquiza, como Director Provisorio de la Confederación, había anticipado aquella solución estableciendo en Paraná la sede del gobierno (decreto de agosto 29 de 1853). Y poco después de ocupar la presidencia, la Sala de Representantes de Entre Ríos prestó su conformidad para que aquella ciudad fuera "la capital provisoria de la Confederación Argentina", declarando federalizado todo el territorio provincial [58]. Por la misma ley quedaron disueltos los poderes locales y Entre Ríos pasó a depender de las autoridades nacionales.

Cuatro años después el Congreso de la Confederación resolvió que Paraná seguiría siendo la Capital provisoria, y que el resto del territorio debería organizarse como las demás provincias (ley de septiembre 29 de 1858). Esta disposición sólo llegó a cumplirse en 1860, al sancionarse la constitución de Entre Ríos y cuando Urquiza concluía su período presidencial.

Entre tanto, subsistía en el texto constitucional la primitiva disposición que señalaba a Buenos Aires como capital. Esta fue una de las principales reformas que la provincia propuso en 1860 y que fue aceptada por el Congreso Constituyente reunido el mismo año. El nuevo artículo 3° decía que las autoridades nacionales residirían "en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse".

58 Ley provincial de marzo 22 de 1854, en FACUNDO A. ARCE, *La provincia de Entre Ríos*, 9, Paraná, 1960.

El sentido porteño, fortalecido durante la secesión de esta provincia, había adquirido un profundo contenido localista. Por un lado, Buenos Aires no quería admitir autoridades nacionales que entonces eran de otras provincias; por el otro, tampoco quería resignarse a su propia decapitación, perdiendo la ciudad que debía federalizarse. Una nueva tendencia —el autonomismo porteño— iba a tratar de impedir esa división de la ciudad y su campaña.

Sin embargo, el triunfo de las armas porteñas en la batalla de Pavón devolvió a Buenos Aires su preeminencia tradicional. En nota del 6 de junio de 1862 Mitre —Encargado del Poder Ejecutivo Nacional en ese momento— encarecía al Congreso recién reunido la solución de este importante problema. El Poder Legislativo sancionó inmediatamente la ley n° 12, del 20 de agosto, que federalizaba la provincia de Buenos Aires por el término de tres años, dentro del cual debería establecerse la capital definitiva. Pero esta ley fue rechazada por la legislatura porteña, sin cuya aceptación no podía entrar en vigor.

Cediendo a las instancias de Mitre, la misma legislatura propuso otra solución de compromiso. El Congreso la aceptó disponiendo que "las autoridades nacionales residirán en el municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo los términos y condiciones ofrecidos por la Legislatura de dicha provincia, en las bases sancionadas por ella el 25 de septiembre del corriente año" [59]. Estas bases establecían que las autoridades nacionales tendrían jurisdicción en todo el municipio; que en la misma ciudad continuaría residiendo el gobierno provincial; y que la ley sería "revisada a los cinco años por el Congreso de la Nación y Legislatura Provincial" [60]. De esta manera se logró un resultado que no resolvía el problema, y que imponía la coexistencia de ambos gobiernos en la histórica capital.

Pasaron los cinco años sin que el Congreso tomara resolución alguna. El gobierno federal quedó entonces convertido en huésped de la provincia bonaerense y perdió su autoridad sobre el municipio porteño. En 1869 se sancionó una ley —vetada luego por Sarmiento— que declaraba capital a la ciudad de Rosario. E idéntica suerte corrieron dos nuevas leyes que pretendían fundar la ciudad capital sobre el río Tercero en la provincia de Córdoba y que volvían a proponer a Rosario como centro de la Nación [61].

59 Ley 19, de octubre 1° de 1862, aceptada posteriormente por la legislatura porteña.
60 *ACA*, V, 452 y 530.
61 Leyes 294, 462 y 620, de 1869, 1871 y 1873, respectivamente.

La solución del arduo problema se produjo algunos años después, como consecuencia del triunfo de las armas nacionales frente al alzamiento porteño de 1880. Intervenida la provincia rebelde y desaparecidas sus autoridades, el Congreso reunido en Belgrano declaró a Buenos Aires capital de la República [62], y la nueva legislatura porteña prestó su conformidad después de prolongadas deliberaciones [63]. El 8 de diciembre de 1880 entraba en vigor el régimen de federalización del municipio bonaerense, reservándose la provincia la dirección y propiedad de sus establecimientos públicos (bancos, ferrocarriles y telégrafo). La Nación se hizo cargo de la deuda exterior de aquélla y autorizó la permanencia de su gobierno en la ciudad capital hasta que se creara la nueva sede provincial.

Fue preciso entonces organizar la administración municipal de la ciudad, dentro del concepto que atribuye al Presidente y al Congreso el gobierno de la capital [64]. Luego de sancionarse una ley orgánica que fue vetada [65], en 1882 se promulgó otra que creaba un Concejo Deliberante y un departamento ejecutivo a cargo de un intendente municipal. El primero estaba formado por dos miembros elegidos por cada parroquia, y el segundo era nombrado por el Presidente con acuerdo del Senado [66]. Mientras esta última regla siguió aplicándose sin interrupción hasta 1930, la otra sufrió varias suspensiones derivadas de los defectos o excesos en que incurría el órgano deliberativo. En 1889 se lo reemplazó por una comisión de quince miembros nombrados por el Poder Ejecutivo [67]; fue restablecido aquél en 1890 [68]; volvió a crearse una comisión de vecinos en 1901 [69]; en 1907 se eligieron otra vez los concejales modificándose el sistema electoral [70]; se instaló nuevamente una comisión de vecinos en 1915 [71] y se organizó el Concejo Deliberante en 1917 adoptándose el padrón electoral de la Nación y el sistema de representación proporcional [72]. En 1941, por cuarta vez, este organismo fue reemplazado por una Comisión de Vecinos designada por el Poder Ejecutivo, la cual desapareció pocos días después de la revolución de 1943 [73]. Durante los gobiernos de facto el intendente municipal ejerció las facultades que las leyes acordaban al Concejo, el cual fue restablecido al volverse al régimen constitucional.

De esta manera se mantuvo un poder municipal con autonomía limitada, que por un lado tenía en cuenta la necesidad de asegurar al Presidente de la República la autoridad indispensable en su sede, y por el otro establecía los órganos de gobierno propio requeridos por la creciente complejidad de los problemas de la gran ciudad. La dependencia del intendente municipal respecto del Poder Ejecutivo y la facultad del Congreso de sancionar las normas fundamentales para la administración municipal aseguraron el primer objetivo; mientras el segundo pudo cumplirse al otorgar a los dos poderes locales atribuciones de gobierno, de policía, de higiene y de carácter financiero, subordinadas naturalmente a las leyes del Congreso, que permitieron el desenvolvimiento de una administración que fue ampliando sus servicios y la importancia de su obra en favor de la comunidad ciudadana.

62 Ley 1029, sancionada el 20 de septiembre de 1880. La ley federalizaba el municipio de Buenos Aires "bajo sus límites actuales", fijados entonces por la ley provincial de octubre 31 de 1867. Pocos años después la Nación aceptó la cesión del municipio de Belgrano y de parte del de San José de Flores (ley 1585, de 1884).

63 *AC*, VI, 1ª parte, 405-626.

64 Artículos 67, inc. 27 y 86, inc. 3° de la Constitución.

65 Ley 1129, de octubre 31 de 1881.

66 Ley 1260, promulgada el 1° de noviembre de 1882. Las leyes 2760, 3031, 4058, 5098, 10.240, 10.341 y otras posteriores introdujeron modificaciones a la primera.

67 Ley 2675, de 1889.

68 Ley 2760.

69 Ley 4029.

70 Ley 5098.

71 Decreto de marzo 22 de 1915, aprobado por la ley 9665.

72 Ley 10.240, de agosto de 1917. Anteriormente existía un sistema de voto calificado —aunque de gran amplitud— que limitaba el sufragio a los contribuyentes y a los que ejercieran una profesión liberal, tanto argentinos como extranjeros, domiciliados en el municipio.

73 Decreto 102.843, de octubre 10 de 1941, y decreto 1299, de junio 25 de 1943.

123. *Las relaciones internacionales.*— Lograda su independencia y reconocida ésta progresivamente por los demás países, la Argentina entró en el concierto internacional. Pero su política siguió siempre rumbos uniformes, aunque pueden observarse algunas constantes en su actitud internacional. Al par que firmó acuerdos bilaterales de amistad y comercio con varias potencias hasta fines del siglo XIX se resistió a participar en alianzas y coincidencias de carácter multilateral, manteniendo así un relativo aislamiento que fue desapareciendo en esta centuria.

La primera misión diplomática fue enviada a Chile, en donde Antonio Alvarez Jonte propuso el 21 de marzo de 1811 un tratado que contenía cláusulas tendientes a crear una estrecha unión política y militar con el vecino país, la cual no llegó a establecerse. El mismo año, con fecha 12 de octubre, se convino con la provincia del Paraguay "una federación y alianza indisoluble", aunque sin reconocer la separación de ese territorio.

Otro instrumento análogo, de amistad y alianza defensiva, fue firmado entre Buenos Aires y Colombia el 8 de marzo de 1823. Pero el más importante de esos primeros tratados fue el celebrado con Inglaterra el 2 de febrero de 1825, el cual se encuentra todavía en vigor.

Las luchas por la emancipación y las contiendas internacionales dieron motivo a diversos armisticios y tratados de paz, el más importante de los cuales fue el que en 1828 dispuso la independencia del Uruguay.

Paralelamente surgieron diversos proyectos tendientes a crear una confederación americana. El mendocino Juan Martínez de Rozas, desde Chile, fue el primer promotor de la idea, pero Mariano Moreno la rechazó como impracticable. Monteagudo, y luego Bolívar, también expusieron planes análogos que Rivadavia se negó a secundar. El Congreso reunido en Panamá a mediados de 1826 no contó con ningún representante argentino a pesar de que se había autorizado su envío. Tampoco concurrió nuestro país al I Congreso Latinoamericano celebrado en Lima a fines de 1847, y Urquiza se opuso al tratado Continental firmado en Santiago de Chile en 1856, que contaba con la adhesión de muchos países americanos. Mitre mantuvo en 1862 y 1864 la misma actitud de prescindencia; y aunque envió a Sarmiento como observador al II Congreso de Lima, no quiso convalidar la incorporación que este último había realizado contrariando sus instrucciones.

Este relativo aislamiento respecto de las demás repúblicas sudamericanas, y la resistencia a entrar en compromisos multilaterales, se modificó a fines del siglo. Por iniciativa de la Argentina y del Uruguay se celebró en Montevideo, en 1889, el Congreso Jurídico Sudamericano, cuyos resultados se concretaron en diversos tratados tendientes a coordinar las legislaciones de los países representados y a eliminar conflictos de derecho privado, penal y procesal [74].

El mismo año se celebró en Washington, por invitación de los Estados Unidos, la primera Conferencia Panamericana, destinada a formar una unión aduanera continental. La Argentina, representada por Roque Sáenz Peña, se opuso terminantemente en un famoso discurso, y la iniciativa no prosperó.

Sin embargo, desde principios de este siglo, y cada vez con mayor frecuencia, se han celebrado numerosas Conferencias Panamericanas, Reuniones de Consulta y, más recientemente, de Jefes de Estado del continente, destinadas o bien a resolver problemas inmediatos, o bien a consolidar la unión y los planes comunes de las naciones interesadas.

74 Ratificados por ley 3192, de fines de 1894.

De esta manera se fue formando un conjunto de principios que se conocen bajo el nombre de *derecho internacional americano*, algunos de los cuales fueron propuestos o decididamente apoyados por la Argentina. Entre esos principios, que constituyen hoy las bases de la convivencia y de la solidaridad americana, pueden mencionarse los siguientes: 1) la aceptación del *uti possidetis juris* de 1810 para determinar los límites de las naciones; 2) la no intervención de los Estados en los asuntos internos de otros; 3) el arbitraje como medio de solución pacífica de las controversias internacionales; 4) la negación del derecho de conquista y de las adquisiciones territoriales por la fuerza; 5) el asilo de los refugiados políticos en las embajadas; 6) la doctrina de Luis María Drago que se opuso al cobro compulsivo de las deudas públicas; y 7) la no aceptación de colonias de otras potencias en el continente americano.

Es cierto que algunos de esos principios no son unánimemente aceptados, y que otros no han alcanzado todavía una aplicación definitiva; pero en su mayor parte están consagrados en convenciones bilaterales o en acuerdos de carácter más o menos general.

Este sistema internacional americano quedó consolidado al firmarse en Río de Janeiro, en 1947, el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, que obliga a todas las naciones del continente a ayudar a cualquiera de ellas cuyo territorio sea objeto de una agresión armada [75]. Un año después, en Bogotá, fue sancionada la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, que agrupan a todas las naciones libres del hemisferio. Dentro de la OEA se han ido creando múltiples Consejos y Comisiones destinados a promover la cooperación de sus miembros en los diferentes campos de sus relaciones mutuas.

De esta manera la Argentina participa hoy activamente en una política continental que abarca enorme variedad de problemas, y que la vincula en forma solidaria a las demás naciones para asegurar su defensa, su adelanto y su integración regional.

La unión de las naciones americanas no excluye, sin embargo, otras formas de colaboración internacional. La Argentina no ha querido nunca abandonar sus vínculos tradicionales con las potencias europeas, con las cuales se encuentra unida por sólidos lazos culturales, financieros y económicos. Los inmigrantes de ese origen, además, contribuyeron en forma decisiva a su transformación social.

75 Ratificado por la Argentina en 1950 (ley 13.903).

En este aspecto la Argentina no sólo ha suscripto numerosos tratados bilaterales de toda índole, sino también compromisos colectivos que la han incorporado a organismos internacionales.

En 1919, a raíz de la victoria de los aliados en la primera guerra mundial, se constituyó la Liga o *Sociedad de las Naciones*. Nuestro país fue invitado a incorporarse a ella, y un representante argentino concurrió a la primera reunión de Ginebra, en 1920. Pero como planteara la necesidad de admitir a todos los Estados (Alemania había sido excluida), se retiró al no obtener apoyo. Sólo en 1933, por ley del Congreso, fue aprobado el pacto [76], y desde entonces la República formó parte de la Liga y de los demás organismos conexos.

Después de la segunda guerra mundial se constituyó en la Conferencia de San Francisco, el 26 de julio de 1945, la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU o UN), a la cual adhirió nuestro país. De ella dependen numerosas entidades de carácter internacional en las cuales también colabora la Argentina.

La conducción de nuestra política exterior estuvo inicialmente a cargo de los primeros gobiernos patrios, que sólo mantuvieron relaciones oficiosas y esporádicas con las potencias más importantes, a través de conductos personales o de misiones especiales. Lord Stransford, Ministro inglés en Río de Janeiro, fue desde 1810 un consejero y a la vez el vínculo de unión con Inglaterra, cuya ayuda era entonces indispensable. Pero hubo también enviados confidenciales ante las cortes europeas, los Estados Unidos y el reino del Brasil.

Los Congresos de 1816 y 1824 intervinieron activamente en los asuntos internacionales, ya para orientar la conducta del Poder Ejecutivo, ya para dirigir la guerra contra el Brasil. El tratado de paz que puso fin a esta última fue ratificado en 1828 por la Convención Nacional reunida en Santa Fe.

Más adelante, cuando se produjo la ruptura de la unidad nacional, el gobierno de Buenos Aires actuó como gestor oficioso de los intereses comunes, dando cuenta de sus actos a las demás provincias. Estas sin embargo, a partir de 1827 y luego definitivamente durante la época de Rosas, delegaron el manejo de las relaciones internacionales en los gobernantes porteños, que ejercieron esas funciones con la colaboración de la Legislatura de la misma provincia.

El Acuerdo de San Nicolás (1852) encomendó esas atribuciones a Urquiza, designado Director Provisorio de la Confederación. Y poco después la Constitución de 1853 dio idénticos poderes al Ejecutivo, al par que facultaba al Congreso para reglar el comercio con las naciones extranjeras, aprobar o desechar los tratados internacionales y autorizar al Presidente a declarar la guerra o hacer la paz. Análogas disposiciones habían tenido los estatutos y constituciones anteriores.

[76] Ley 11.722.

La separación de Buenos Aires, en 1852, devolvió a esta provincia su soberanía internacional. Pero esta situación, que produjo tanta tirantez entre ambas fracciones del país, no ocasionó mayores dificultades con respecto a las demás naciones, que siempre procuraron la unión argentina. Esta última, definitivamente lograda en 1862, restableció al mismo tiempo la vigencia de los preceptos constitucionales.

La política internacional argentina tuvo como finalidad principal, en los primeros años de la revolución afianzar el movimiento emancipador buscando simultáneamente que las demás naciones reconocieran a las nuevas Provincias Unidas. En momentos de graves dificultades se pensó en buscar el protectorado inglés (1815), o en alianzas vinculadas a combinaciones monárquicas (1814 a 1819). Pero estos desfallecimientos momentáneos concluyeron totalmente en 1820, junto con los gobiernos nacionales.

En medio de las vicisitudes y dificultades producidas por las campañas contra los españoles, la guerra del Brasil y las luchas civiles, la política internacional fue vacilante y nunca bien definida. A veces privó un amplio y generoso sentido americanista cuyas manifestaciones más notorias fueron las empresas libertadoras y la ley de 1825 que permitió la independencia de Bolivia. En otros aspectos, sin embargo, el país se mantuvo intransigente ante la separación del Paraguay y luchó por la incorporación de la Banda Oriental, por el uso exclusivo de los ríos interiores y por el predominio porteño en el Plata. Tal vez sea esta actitud general la que caracteriza, con mayor persistencia, una política porteña convertida en aspiración nacional gracias a la conducción bonaerense de los asuntos exteriores hasta la caída de Rosas. Porque al mismo tiempo que el país se oponía con todo su esfuerzo a las intromisiones extranjeras (de Europa o del Brasil) en el Plata, no hizo ninguna tentativa para recuperar a Tarija, ni para impedir la ocupación chilena del estrecho de Magallanes, ni para desalojar a los ingleses de las islas Malvinas.

La organización nacional modificó aquella política rioplatense sin alterar la referente a las demás regiones del país. Urquiza firmó con varias potencias tratados que establecían el principio de la libre navegación de los ríos interiores y reconoció la independencia del Paraguay. Más tarde, Mitre fue aún más lejos y facilitó la intromisión del Brasil en los asuntos

del Plata. La guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay afirmó ese predominio.

Cuando todavía no estaban resueltos los problemas derivados de esta última contienda, la cuestión de límites con Chile dio origen a peligrosas situaciones. La Argentina no intervino en la guerra del Pacífico, y en 1881 Roca —que ya había realizado la campaña al desierto— pudo firmar el tratado que reconocía el dominio de nuestro país sobre la Patagonia oriental y la mitad de la Tierra del Fuego. Este triunfo diplomático, impulsado sucesivamente por Félix Frías y Bernardo de Irigoyen, significó al mismo tiempo un cambio fundamental en la política argentina, que desde entonces comenzó a preocuparse más intensamente por la ocupación y la defensa de sus fronteras, creándose así una verdadera orientación nacional en esta materia.

Desde la década del 80 fueron aumentando progresivamente los vínculos financieros y económicos con Europa. La Argentina comenzó a tener mayor importancia internacional a través de las inversiones de capitales y del comercio de exportación. No siempre se cuidó suficientemente la independencia económica del país, y la crisis de 1890 acentuó la exagerada gravitación de los intereses foráneos, presididos por los de origen inglés.

La Argentina, desde 1808 hasta el primer tercio del siglo XX, estuvo económicamente ubicada dentro de la órbita del imperio británico, del cual dependía por su comercio y por sus finanzas. La aproximación a la que era entonces la primera potencia mundial contribuyó al extraordinario desarrollo de nuestra economía, pero también la subordinó a las exigencias del mercado inglés demorando asimismo la industrialización del país.

Esa dependencia explica el escaso interés de nuestra República por acrecentar sus relaciones con las demás del continente. Sin embargo, el extraordinario progreso de los Estados Unidos, por un lado, y la correlativa decadencia de Inglaterra por el otro, modificaron esa situación a partir de la primera guerra mundial (1914-18). La crisis de 1929-32 produjo una depresión y un descenso considerable de nuestras exportaciones, base primordial de la economía argentina. El tratado Roca-Runciman, de 1933, fue la última tentativa destinada a mantener al país dentro de la órbita británica, asegurando aquel importante mercado [77]. Pero la segunda guerra mundial puso fin a la hegemonía inglesa, y la Argentina se vio

77 Ratificado por ley 11.823 del mismo año.

obligada a buscar otra ubicación en el mundo y otras soluciones a sus propios problemas.

Estas se encontraron, después de muchas dificultades y vacilaciones, tratando de intensificar los vínculos políticos y económicos con todas las naciones, incluso las del propio continente. Una acción regional —que gira alrededor de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC)— se completa hoy con la diversificación de nuestro panorama internacional en el mundo de Occidente, al cual pertenece la Argentina por razones culturales y geográficas.

Así como la República se había negado a intervenir en los diversos conflictos que se suscitaron en el Pacífico durante el siglo XIX, también quiso mantener su tradición neutralista en las dos guerras mundiales de esta centuria. Sin embargo, la presión de los Estados Unidos obligó en enero de 1944 a alterar esa política, incorporando a nuestro país a las naciones aliadas muy poco tiempo antes de finalizar la contienda.

124. *Cuestiones de límites.*— La Argentina heredó una secular controversia de límites con el Brasil, y tuvo además que fijar sus fronteras con los otros vecinos de origen hispánico. En uno y otro caso nuestro país adoptó actitudes netamente jurídicas: la aceptación del *uti possidetis juris* de 1810 y el recurso al arbitraje cuando las negociaciones directas no daban resultado. Pero hubo, asimismo, dos guerras internacionales —con el Brasil y con el Paraguay— que tuvieron consecuencias territoriales y determinaron alteraciones en los límites fijados durante el período colonial.

La defensa del territorio patrio no fue una preocupación fundamental durante el primer medio siglo de nuestra historia independiente, y aun después. El Congreso de Tucumán, por ejemplo, dio preferencia a la guerra emancipadora frente a la invasión de la Banda Oriental por las tropas del Brasil: en nota de enero 11 de 1817 informaba al Director Supremo Pueyrredón que sólo sería posible "recuperar el territorio que se hubiese perdido luego que cesasen las atenciones del Perú y Chile" [78].

Como consecuencia de la invasión brasilera, al declararse la independencia del Uruguay el Imperio quedó en posesión de la zona ubicada entre los ríos Ibicuy y Cuareim, al norte de la nueva república. El tratado de diciembre 14 de 1857 reconoció esa ocupación fijando la frontera en-

78 VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Un documento del Congreso de Tucumán sobre las relaciones exteriores*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 9, 122, Buenos Aires, 1958.

tre la Argentina y el Brasil a lo largo del río Uruguay, desde el Cuareim hasta el Pepirí-Guazú [79]. Quedó entonces subsistente la controversia que habían iniciado a fines del siglo XVIII las comisiones demarcadoras del tratado de 1777. Este último señalaba la línea divisoria en los ríos Pepirí-Guazú y San Antonio. Pero aquellos comisarios descubrieron un doble sistema de ríos: el Pepirí-Miní y el San Antonio-Miní, ubicados al occidente, y el Pepirí-Guazú y el San Antonio-Guazú, que estaban más al oeste. Los brasileros llamaron a estos últimos Chapecó y Chopim, conservando a los primeros los nombres del tratado.

Ambos países resolvieron someter el diferendo al arbitraje del presidente de los Estados Unidos. El argumento argentino se fundaba principalmente en la descripción de la desembocadura del Pepirí-Guazú hecha en el tratado de 1750, la cual concordaba con la del río oriental. La diplomacia brasilera, dirigida por el Barón de Río Branco, presentó en cambio el mapa que había servido de base a ese tratado, y que parecía dar la razón a sus pretensiones. Así lo hizo Grover Cleveland al fallar como árbitro la cuestión en febrero 5 de 1895. Poco después, y de conformidad con ese Laudo, el tratado de octubre 6 de 1898 fijó los límites internacionales por el *thalweg* de los ríos fronterizos [80].

El segundo conflicto de límites —y también el más difícil y prolongado— se planteó en 1843 con Chile, cuando esta nación ocupó el estrecho de Magallanes. La protesta argentina, presentada cuatro años después, no tuvo resultado alguno. En 1855 ambos países reconocieron, "como límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española" [81]. Sin embargo, desde 1872 el gobierno chileno comenzó a pretender la Patagonia oriental —que desde mediados del siglo XVIII había quedado incluida dentro de la jurisdicción de la provincia y luego del Virreinato rioplatense— y quiso además que esa vasta región fuera sometida al arbitraje. Las negociaciones alcanzaron un grado de extrema tirantez y se produjo la ruptura de las relaciones diplomáticas.

Poco después, empeñado Chile en la guerra del Pacífico y realizada la expedición al desierto de Roca, pudo llegarse a un avenimiento por mediación de los Ministros Plenipotenciarios de los Estados Unidos en Santiago y Buenos Aires. El tratado de julio 23 de 1881 fijó la línea divisoria en la cordillera de los Andes hasta el paralelo 52°, siguiendo "las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividan las aguas". Hacia el sur, quedaron en poder de Chile las costas del estrecho de Magallanes, el cual se declaró neutralizado y de libre navegación para todas las banderas. En Tierra del Fuego el límite seguía el meridiano 68° 34' oeste de Greenwich "hasta tocar en el canal de Beagle", quedando para Chile "todas las islas al sur del canal de Beagle" y para la Argentina las "que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego" [82]. Doce años después, el tratado de mayo 1° de 1893 dispuso que "Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico" [83].

79 Ratificado por ley de septiembre 24 de 1858.
80 Ver leyes 2646, 3804 y 12.639.
81 Tratado de agosto 30 de 1855, ratificado por ley de septiembre 27 del mismo año.

La fijación precisa de esos límites dio origen a muchas dificultades que llegaron a poner en peligro la paz entre ambas naciones y que todavía no han concluido. Los peritos argentinos sostuvieron que la línea divisoria debía seguir preferentemente las más altas cumbres de la cordillera, según la letra y el espíritu de los tratados. Los chilenos, en cambio, pretendieron hacer prevalecer el *divortium acquarum* en los valles en donde lagos y ríos cruzan los Andes para desembocar en el Pacífico.

Fue necesario llegar en 1899 a la entrevista de Roca y Errázuriz, en el estrecho de Magallanes, para suavizar la enconada disputa. Los "pactos de Mayo", firmados en ese mes del año 1902, resolvieron someter la cuestión al arbitraje inglés y al mismo tiempo no aumentar los argumentos navales manteniendo una equivalencia de fuerzas [84].

El rey Eduardo VII falló en noviembre 20 de 1902 estableciendo una serie de hitos divisorios que repartían los territorios litigiosos, y fijaban los límites entre ellos [85]. En algunos lugares los peritos demarcadores no lograron ponerse de acuerdo. En el caso del río Encuentro o Palena tuvo que recurrirse nuevamente al arbitraje inglés, que en 1966 repartió la zona discutida.

Subsiste todavía, a pesar de los esfuerzos de las Cancillerías, un conflicto respecto de las islas Picton, Lennox y Nueva, ubicadas al sur de la Tierra del Fuego hacia el Atlántico. Y recientemente Chile ha pretendido que el canal de Beagle le pertenece en su integridad. Esta tesis ha sido categóricamente rechazada por la Argentina.

82 Ratificado casi inmediatamente por la ley 1116 1/2.
83 Aprobado por ley 3042.
84 Ratificados por la ley 4092.
85 En 1904 se firmó otro acuerdo con Chile fijando el límite al norte del paralelo 23° (ley 4330).

La delimitación de la Puna de Atacama, al noroeste de nuestro territorio, dio origen a otro conflicto con Chile a fines del siglo pasado. Bolivia, en el tratado celebrado con la Argentina en 1889, había cedido esa región para compensar la pérdida de Tarija, que había quedado en poder de esa Nación desde 1825 no obstante pertenecer a la antigua intendencia de Salta del Tucumán. Chile protestó por aquella cesión sosteniendo que ocupaba la zona de Atacama como consecuencia de su victoria en la guerra del Pacífico. En definitiva, la cuestión fue resuelta mediante el arbitraje del Ministro norteamericano en Buenos Aires, W. J. Buchanan, quien admitió en parte las pretensiones chilenas por el hecho de ocupar esos territorios.

Los límites con Bolivia quedaron definitivamente establecidos en el tratado de julio 9 de 1925, mediante el cual se reconoció a la Argentina la soberanía sobre la Puna de Atacama (en la parte que no había pasado a ser de pertenencia chilena), renunciando nuestro país a sus derechos sobre Tarija, las Juntas de San Antonio y la población de Yacuiba [86].

El conflicto de fronteras con el Paraguay fue resuelto mediante negociaciones directas y por arbitraje. El tratado de la Triple Alianza [87] había señalado como límites futuros de nuestra República el Paraná y el Paraguay, hasta encontrar por ambos lados las posesiones brasileras, de modo que la Argentina obtenía todo el Chaco paraguayo. Pero al aproximarse el término de la guerra el Ministro de Relaciones Exteriores, Mariano Varela, declaró a fines de 1869 que: "La victoria no da derechos a las naciones aliadas para declarar por sí, límites suyos los que el tratado señala" [88]. Esta declaración estaba destinada a evitar que el Brasil hiciera efectivas las estipulaciones que les convenían, lo cual, sin embargo, no pudo evitarse.

En 1876, mediante negociaciones directas con la vecina República, se fijaron como límites el río Paraná (quedando para la Argentina la isla de Apipé) y el río Paraguay hasta el canal principal del Pilcomayo. Y se convino, además, en someter al arbitraje del presidente de los Estados Unidos el territorio ubicado al oeste del río Paraguay entre los ríos Verde y Pilcomayo [89]. El laudo de Rutheford B. Hayes resultó totalmente favorable al Paraguay (noviembre 12 de 1878). Posteriormente, en 1945, se estableció la ubicación del brazo principal del Pilcomayo.

86 Ratificado en 1938 (ley 12.399).
87 Firmado el 1° de mayo de 1865 y ratificado por ley 127.
88 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1870, 174.
89 Tratado de febrero 3 de 1876, ratificado por ley 770.

Otros conflictos de jurisdicción fluvial se suscitaron con el Uruguay, los cuales no han sido resueltos en su totalidad. En lo referente al río Uruguay, en 1961 se fijó la línea divisoria coincidiendo con el canal principal de navegación, y se estipularon otras disposiciones relativas al dominio sobre las islas. Este convenio fue ratificado en 1966. Respecto del Río de la Plata y de la isla Martín García, rige hasta ahora el *statu-quo* establecido en 1910 por el protocolo Sáenz Peña-Ramírez. Se aspira, además, a dar al estuario platense el carácter de una "bahía histórica", de propiedad exclusiva de los Estados ribereños.

Subsiste, por último, el problema de las islas Malvinas, cuyos antecedentes referimos en el n° 105. Las reiteradas reclamaciones argentinas no han dado resultado, pero recientemente la cuestión fue planteada ante las Naciones Unidas, cuya Asamblea resolvió en 1965 que la Argentina y Gran Bretaña realicen negociaciones directas para poner fin al secular conflicto. Si éstas fracasaran, la propia Asamblea deberá decidir en el futuro si esa colonia debe continuar existiendo o si Inglaterra ha de devolver las islas usurpadas.

125. *El sistema constitucional y su evolución.*— Después de analizar a grandes rasgos los elementos fundamentales que han caracterizado al Estado argentino a lo largo del tiempo, y le han dado su fisonomía propia, conviene ahora señalar la naturaleza y las vicisitudes del ordenamiento jurídico que desde hace más de un siglo preside el desarrollo nacional.

Este tema se refiere, desde luego, al régimen constitucional elaborado en 1853, que luego fue objeto de varias reformas, pero que todavía sigue en vigor y goza del respeto casi unánime de la opinión pública a pesar de su antigüedad más que centenaria.

¿Cuál era y es ese sistema? ¿Cómo ha sido interpretado? ¿En qué medida ha estado realmente en vigor y cuáles fueron los resultados de su aplicación? Tales son los interrogantes a los cuales este parágrafo pretende dar una respuesta fundada a la vez en la doctrina y en la realidad constitucional. Trataremos de abarcar, de esta manera, la totalidad de nuestro régimen jurídico en sus aspectos fundamentales antes de entrar, en el próximo capítulo, al análisis de los diversos elementos de nuestra organización política.

La constitución de 1853 fue el término final de una serie de dolorosas experiencias, y al mismo tiempo significó el cumplimiento de los anhelos que desde 1810 bregaban por la organización jurídica del país. Para

conseguirla, los constituyentes reunidos en Santa Fe tuvieron en cuenta aquellas experiencias, la realidad política existente y las aspiraciones de los contemporáneos. No pretendieron hacer una obra absolutamente original, sino redactar un código que se adaptara a las necesidades nacionales. Buscaron una transacción entre las tendencias federalistas y las unificadoras, entre el liberalismo y las orientaciones tradicionales, entre el respeto por la opinión pública y las exigencias del porvenir.

De este espíritu transaccional surgió un federalismo mitigado, una subordinación de las provincias al gobierno central, una declaración de derechos y un conjunto de garantías acordes con las aspiraciones liberales, y además una serie de disposiciones que demostraban la voluntad de atraer inmigrantes, de colonizar las tierras, de promover el comercio y los medios de comunicación y de fomentar la enseñanza y la cultura. La constitución no era solamente para los argentinos, sino para todos los hombres del mundo que quisieran habitar su territorio.

La estructura y la ideología de la constitución se inspiraron principalmente en Alberdi; la redacción del articulado provino en parte del modelo norteamericano aunque con variantes a veces fundamentales; y hubo también disposiciones originales que contemplaban las necesidades propias de la Nación. No fue, por lo tanto, una obra de pura imitación —a pesar de lo que dijeron sus autores— sino una creación que tenía en vista las conveniencias nacionales tal como entonces podían ser contempladas.

La reforma de 1860, impuesta para salvaguardar los derechos y los intereses de Buenos Aires, acentuó el federalismo y reprodujo mayor número de disposiciones norteamericanas. Las modificaciones ulteriores, de 1866 y 1898, fueron sólo de detalle y no alteraron la naturaleza del sistema.

En 1949 se dio a la ley suprema un contenido partidista y se introdujeron en ella normas que aspiraban a incorporarle una nueva orientación social y económica, pero que en buena parte carecían de técnica legislativa al crear derechos sin sujeto obligado a cumplirlos. En 1956 esas reformas fueron anuladas y un año después se sancionaron otras relativas también a derechos sociales. Por último, la Revolución Argentina de 1966 mantuvo en vigor la Constitución en la medida en que ella no se oponga a los fines de aquel movimiento.

La Constitución estaba destinada a organizar, al mismo tiempo, el funcionamiento del Estado y la vida de sus habitantes. Para lo primero creaba los tres poderes, mantenía la existencia de las provincias y fijaba las respectivas competencias. Para lo segundo enunciaba una declaración de derechos y planeaba códigos, leyes y orientaciones de política social

y económica llamados a producir la deseada transformación del país. Era, a la vez, la ley suprema de la Nación y un programa para el futuro.

Desde el primer momento se planteó una discrepancia fundamental respecto del modo de interpretarla. En sus *Comentarios de la Constitución*, publicados en 1853, Sarmiento propiciaba la utilización de la doctrina y de la jurisprudencia norteamericanas como base para la aplicación de nuestras normas. Alberdi le replicó de inmediato en sus *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853*, señalando el error de su adversario y las diferencias que existían entre ambos textos. La posición de Alberdi fue, en cierto modo, retomada por Bernardo de Irigoyen (en su libro *Justicia Nacional*), por José Manuel Estrada en su *Curso* universitario, y por casi todos los profesores y tratadistas posteriores.

Sin embargo, el afán de disminuir la influencia que Alberdi había tenido en la elaboración del texto constitucional hizo que predominaran, en los primeros tiempos, las ideas contrarias. Los gobiernos de Mitre y Sarmiento propiciaron la traducción de obras norteamericanas relativas al derecho constitucional [90]. Y la Corte Suprema, en 1877, expuso este mismo pensamiento al sostener que "el sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra. Lo hemos encontrado en acción, probado en largos años de experiencia, y nos lo hemos apropiado. Y se ha dicho, con razón, que una de las grandes ventajas de esta adopción ha sido encontrar un vasto cuerpo de doctrina, una práctica y una jurisprudencia que ilustran y completan las reglas fundamentales y que podemos y debemos utilizar, en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares" [91].

Ese mismo año de 1877 José Manuel Estrada inauguraba su *Curso de Derecho Constitucional* en la Universidad de Buenos Aires, en el cual explicaba que las fuentes para el estudio de esa materia son cuatro: la ley escrita, la tradición, la historia y los principios, derivados estos últimos del derecho comparado y de la ciencia política [92]. Y agregaba que una misma ley puede tener diversos sentidos según el momento histórico de su sanción y el país que la hubiera adoptado.

A partir de entonces casi todos los tratadistas han invocado, para explicar nuestra ley suprema, los antecedentes históricos que le dieron origen y las circunstancias propias del país. La Corte Suprema, sin dejar de recordar con frecuencia las interpretaciones norteamericanas, fue elabo-

90 Ver las leyes 55, 109, 375, 380, 501 y 616.
91 *Fallos*, 19, 231 (caso Lino de la Torre, agosto 21 de 1877).
92 JOSÉ MANUEL ESTRADA, *Obras*, VI, 4, Buenos Aires, 1895.

rando un cuerpo jurisprudencial de lúcida doctrina en torno a las disposiciones que le tocó aplicar, y que ha permitido ir adaptando las normas constitucionales a la evolución natural de la República.

Hasta 1930, salvo contadas excepciones, esa jurisprudencia continuó inspirándose en los principios individualistas y liberales que habían dado origen a la Constitución. La protección de los derechos personales, de la autonomía de la voluntad en los contratos, de la libertad económica y del derecho de propiedad fueron reglas de interpretación constantemente mantenidas. A partir de 1930, en cambio, la Corte Suprema comenzó a admitir las nuevas orientaciones que ya predominaban universalmente, reconociendo las limitaciones necesarias a esos derechos, las tendencias a una mayor justicia social y el intervencionismo del Estado en las relaciones económicas.

Desde otro punto de vista, la jurisprudencia constitucional favoreció un creciente centralismo, adaptándose así a las tendencias evolutivas de la República. Lo hizo no sólo admitiendo la validez de las leyes que invadían atribuciones provinciales, sino también negándose a intervenir en las cuestiones llamadas políticas, que consideró la competencia exclusiva de los otros poderes.

La legislación, aunque teóricamente subordinada a la ley suprema, produjo también esas mismas transformaciones. Por un lado, desde 1880 fue imponiendo un centralismo que aumentó a partir de 1930. Y por el otro, desde 1905 comenzaron a sancionarse normas de protección a los trabajadores, que crearon una rama del derecho cada vez más importante. El intervencionismo estatal comenzó a aparecer después de la revolución de 1930, agudizándose en las últimas décadas, al mismo tiempo que se establecieron los controles económicos y se reglamentaron muchas actividades.

De esta manera, sin que la Constitución fuera modificada formalmente, las leyes y la jurisprudencia la interpretaron de maneras diversas a lo largo del tiempo, adaptando sus disposiciones a las nuevas ideologías y a las transformaciones del país, y aun imponiendo cambios fundamentales que en rigor contrariaban el espíritu de aquélla.

Pero no son solamente esas transformaciones —producidas dentro del marco de la ley— las únicas que han dado una nueva fisonomía a nuestra realidad institucional. Otros factores internos y exteriores, especialmente en las últimas décadas, han gravitado también en esa revolución, determinando un quebrantamiento del régimen creado por la ley suprema.

Esos factores han sido y son de muy diversa índole. Nuestro país ha sufrido el impacto de las nuevas ideologías, opuestas al derecho imperante, que predican la violencia y las luchas para destruirlo. A ellas han venido a sumarse las consecuencias de las dos guerras mundiales y de las crisis económicas; las tensiones sociales producidas por todas esas causas; la ineficiencia del sistema político-partidista para organizar gobiernos honestos y capaces; la aparición de otros factores de poder que ya no se afiliaban a los partidos desprestigiados; y por último una tendencia, cada vez más acentuada, que cree necesario resolver los problemas nacionales sin someterse al ordenamiento jurídico, al cual considera ineficaz o inadecuado frente a las situaciones críticas que afronta el país.

Todo ello ha obligado a recurrir con frecuencia al estado de sitio, ha producido sucesivas revoluciones victoriosas que acentuaron el centralismo, el poder presidencial y la desaparición de las autonomías provinciales, y condujo también a la intervención creciente del Estado y a los controles de la economía.

El régimen constitucional era un sistema de equilibrio entre los derechos individuales y el poder del Estado, entre la Nación y las provincias, entre los diversos organismos de gobierno y de justicia, y entre las fuerzas armadas, dirigidas por el Presidente, y el derecho, custodiado por los magistrados. Estos sistemas de equilibrio han sido fundamentalmente alterados, y todo ello obliga a preguntarse en qué medida rige todavía la ley suprema, y aun si ésta no es ahora un ordenamiento caduco. Este problema tan importante merece una consideración especial.

Al respecto, conviene hacer una distinción entre las normas que podríamos llamar propiamente jurídicas, sometidas al juicio y a la aplicación de los tribunales, y aquellas otras de carácter político que han escapado al control jurisdiccional. Las primeras comprenden principalmente la parte dogmática de la Constitución, y también lo referente al ejercicio de las atribuciones de los distintos poderes. Al ser susceptibles de un recurso ante los tribunales, éstos han impuesto su vigencia excepto en la época que va de 1947 a 1955 —en la cual predominaron las directivas políticas del régimen peronista— y en otras contadísimas oportunidades. En general, por lo tanto, esas normas han sido y son objeto de aplicación y acatamiento por todas las autoridades. Si pueden notarse opiniones diferentes a lo largo del tiempo, respecto del alcance e inteligencia que se ha dado a esos preceptos constitucionales, ello debe atribuirse al método de interpretación de la ley, que en este caso cabría asimilar al de la evolución histórica, análogo por lo demás al que ha prevalecido en la jurisprudencia norteamericana. Los tribunales, en efecto, han procurado

adaptar la interpretación legal a las ideas, a las circunstancias y a las necesidades del país, a fin de que la vigencia del derecho siguiera un camino paralelo al de la evolución política, social y económica de la República.

Muy distinto juicio merecen aquellas otras normas constitucionales que por su naturaleza eminentemente política no han podido llegar a los estrados judiciales. La Suprema Corte ha eludido sistemáticamente la consideración de esos problemas que quedaron sometidos a la interpretación de los otros poderes cuando no a los hechos revolucionarios que interrumpieron la continuidad del sistema. Más aún: el mismo tribunal convalidó los gobiernos *de facto* surgidos de movimientos triunfantes, aceptando así —por razones de necesidad— los cambios inconstitucionales que se produjeron y que alteraron el régimen político establecido.

Puede sostenerse, en consecuencia, que en esos aspectos ha habido un evidente incumplimiento de la Constitución, en parte exigido por la aparición de problemas que no podían resolverse con su aplicación estricta; en parte derivado de las tendencias absorbentes de las autoridades y de los partidos políticos; y en parte también producido por las crisis ideológicas, sociales y económicas que azotan al mundo contemporáneo.

La acelerada transformación que se está produciendo en los tiempos actuales ha tornado caducas, en alguna medida, las previsiones constitucionales del siglo anterior. Por eso es preciso contemplar la conveniencia de modificar nuestro régimen jurídico fundamental, a fin de ajustarlo a las nuevas necesidades y a la realidad de la vida nacional. El derecho no puede ignorar aquellas transformaciones y, por el contrario, debe contribuir a resolver los problemas que se plantean en toda sociedad. Como primer paso hacia ese objetivo, la Revolución Argentina dispuso subordinar la vigencia de la Constitución al cumplimiento de los fines que tiene el nuevo régimen, fines que en definitiva no son otra cosa que un intento de modernizar aquellas estructuras dándoles un sentido acorde con nuestras tradiciones y con las tendencias del mundo occidental y cristiano.

No obstante estas desviaciones a veces fundamentales del sistema político argentino, la Constitución ha cumplido en gran parte sus objetivos iniciales. Bajo la vigencia de sus normas, la República pasó de un estado de anarquía jurídica e institucional a una situación en que los derechos son protegidos, las libertades respetadas y los poderes públicos funcionan con relativa normalidad. La cultura, la población, el territorio ocupado y la riqueza pública y privada crecieron inmensamente al amparo de las disposiciones de la ley suprema. La Nación logró una inquebrantable unidad, y sus habitantes una cohesión social que supera las diferencias de raza, origen y fortuna. Y el régimen jurídico, aunque vulnerado en algunos aspectos, pudo imponerse y regular con justicia las relaciones colectivas. Si el sistema que se vive desde hace varias décadas no es precisamente el que idearon los constituyentes, no por ello dejan de ser auténticas realidades el progreso de la República y la unidad nacional en todos sus aspectos.

F.D. y C.S. BIBLIOTECA

BIBILIOGRAFIA

Además de las obras generales citadas en el capítulo anterior, deben mencionarse las que estudian más especialmente nuestra historia jurídica y, sobre todo, constitucional. En primer término RICARDO LEVENE, *Historia del derecho argentino*, tomos IV a XI (los tomos VII y XI contienen documentos), Buenos Aires, 1948-58, que presenta un amplio panorama desde 1810 hasta la sanción de los códigos. También son importantes las obras de EMILIO RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, notas tomadas por Luis R. Praprotnik, Buenos Aires, tomo I, segunda edición, 1930, tomos II y III, 1927 (llega hasta 1829); *La Liga Litoral: proceso de su formación y predominio* (*Introducción* al tomo XV de los *Documentos para la historia argentina*), Buenos Aires, 1922; y la *Introducción* al tomo VI, 2ª parte, de las *Asambleas Constituyentes Argentinas*, citadas en el capítulo anterior. Además, LUIS R. LONGHI, *Derecho constitucional argentino y comparado*, tomo I, Buenos Aires, 1945. Para la época posterior a la Constitución: RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Las instituciones políticas y sociales*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, vol. II, 1ª sección, Buenos Aires, 1964.

Sobre el federalismo, tema tan estudiado y debatido, ver especialmente VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del Estado federal argentino (1820-1852)*, *La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Buenos Aires, 1965; LUIS H. SOMMARIVA, *Historia de las intervenciones federales en las provincias*, 2 vols., Buenos Aires, 1929; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, 1939 (3ª ed., 1958); id, *Sentimiento federal y realidad centralista (Ensayo sobre la evolución del federalismo en la época constitucional)*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 10, Buenos Aires, 1959; id., *La formación constitucional del federalismo*, en *Revista*, cit., nº 5, Buenos Aires, 1953, y en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año VIII, nº 33, Buenos Aires, 1953.

Otras obras de interés: CARLOS R. MELO, *La revolución argentina y la forma de gobierno entre 1810 y 1820*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Tercer Congreso Internacional de Historia de América*, IV, Buenos Aires, 1961; ANTONINO SALVADORES, *Creación y extinción de las Juntas Provinciales de 1811*, en UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, *Labor del Centro de Estudios Históricos*, La Plata, 1942; ANDRÉS R. ALLENDE, *La conciliación nacional en 1853*, en id., La Plata, 1944;

JAMES R. SCOBIE, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-62*, Buenos Aires, 1964.

Sobre la capital de la Nación: ARTURO B. CARRANZA, *La cuestión Capital de la República, 1825 a 1887*, 5 tomos, Buenos Aires, 1928-1932, y la documentación publicada en *ACA*, V y VI.

Acerca de las relaciones internacionales: CARLOS ALBERTO SILVA, *La política internacional de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 1946; ISIDORO RUIZ MORENO, *Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955)*, Buenos Aires, 1961; THOMAS F. MCGANN, *Argentina, the United States, and the Inter-American System, 1880-1914*, Cambridge, 1957 (hay traducción española); ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *La política exterior argentina, 1870-1920*, en *Anuario del Departamento de Historia*, año II-III, nº 2, Córdoba, 1968. Sobre los problemas de límites: CÉSAR DÍAZ CISNEROS, *El territorio argentino, Cuestiones de límites*, Buenos Aires, 1963.

CAPÍTULO XIII

GOBIERNO Y ADMINISTRACION

126. *La formación del Poder Ejecutivo.*— En este capítulo analizaremos los principales elementos que integran o han formado el gobierno del país a lo largo de su historia, es decir, su estructura constitucional, su realidad política y su evolución. Subsidiariamente, tendremos que hacer algunas referencias al ordenamiento de la administración pública, como parte complementaria del sistema gubernativo.

Desde el principio se pensó en establecer una división de los poderes, como requisito fundamental del régimen que se aspiraba a implantar. Por eso, en el estudio que sigue, adoptamos esa división que en definitiva se impuso a través de la ley suprema de 1853. Sin embargo, este resultado sólo se consiguió medio siglo después de la revolución de Mayo, pues otras formas de concentración del poder predominaron antes de que se aplicara la constitución definitiva, y aun han vuelto a aparecer modernamente.

Comenzamos nuestro análisis por el Ejecutivo, que fue el órgano de gobierno permanente y, como veremos, más importante en razón de su poder efectivo. Este órgano fue casi siempre, por su forma o composición, unipersonal; ejerció amplias funciones y tuvo tanto la dirección de los ejércitos como el manejo de las finanzas públicas. En este último aspecto fue alterando el sistema que había imperado tradicionalmente en la época hispánica.

En los primeros años de la revolución hubo gobiernos colegiados: la Junta Provisional Gubernativa creada el 25 de mayo de 1810, a la cual se agregaron el 18 de diciembre los diputados del interior; y luego los dos Triunviratos que actuaron desde el 19 de septiembre de 1811 hasta el 31 de enero de 1814. La tentativa de crear una división de poderes, mediante

el *Reglamento* del 22 de octubre de 1811 sancionado por la Junta Conservadora, no alcanzó ningún resultado positivo.

Esos primeros gobiernos desempeñaron toda clase de funciones, incluso a veces las que normalmente hubieran correspondido a la justicia. Sin embargo, para evitar la impresión del despotismo —tanto más evidente con la disolución de la Junta Conservadora— el Primer Triunvirato sancionó el *Estatuto Provisional* del 22 de noviembre de 1811 que autolimitaba en cierta medida sus facultades y contenía, además, el decreto sobre seguridad individual y otro sobre libertad de imprenta. Pero en realidad este nuevo sistema no alcanzó a funcionar con regularidad, ni se respetaron totalmente las normas establecidas.

La Asamblea de 1813 reglamentó por vez primera las funciones del Triunvirato al dictar, en febrero 27 de 1813, el *Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo* [1], el cual quedaba subordinado al órgano legislativo. Sus facultades consistían, fundamentalmente, en hacer cumplir las leyes, mandar las fuerzas armadas, dirigir las relaciones exteriores, administrar las rentas del Estado, ejercer en última instancia la jurisdicción militar y entender en los juicios de los empleados administrativos.

A principios de 1814 la misma Asamblea creó el Ejecutivo unipersonal que desde entonces fue la forma definitiva de los gobiernos nacionales con brevísimas excepciones [2].

El Director Supremo de las Provincias Unidas —tal era la nueva denominación del Ejecutivo— recibía las mismas facultades acordadas por el anterior *Estatuto*, pero debía consultar los problemas de mayor importancia y las negociaciones internacionales con un Consejo de Estado compuesto de nueve vocales. Este organismo funcionó durante los Directorios de Posadas y Alvear [3].

Sin embargo, la misma Asamblea suprimió toda limitación legal a las facultades del Ejecutivo al decretar el 8 de septiembre de 1813 que po-

1 *ACA*, I, 16.

2 Decreto de enero 26 de 1814, en *ACA*, I, 83. Una "Comisión gubernativa" integrada por Francisco Antonio de Escalada y Miguel de Irigoyen gobernó desde el 11 al 29 de julio de 1816. Al morir el vicepresidente Marcos Paz, en enero 2 de 1868, y estando Mitre al frente del ejército en la guerra contra el Paraguay, los Ministros del Ejecutivo resolvieron hacerse cargo del gobierno, ejerciéndolo durante veinte días. Desde noviembre de 1955 hubo también una especie de gobierno colegiado, bajo la presidencia del general Aramburu, cuyas determinaciones importantes requerían el acuerdo del vicepresidente Rojas y de los tres ministros militares (decretos-leyes 2908 y 3440).

3 LEOPOLDO MIGUEL MIGUEZ GÓRGOLAS, *El Consejo de Estado de las Provincias Unidas (1814-1815)*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 3, 67-84, Buenos Aires, 1951.

drá "obrar por sí con absoluta independencia durante la suspensión de las Sesiones" de aquel cuerpo. Y dos meses después, el 15 de noviembre, volvió a concederle "las mismas facultades extraordinarias" [4].

Como reacción contra los excesos que habían cometido aquellos Directores, y luego de la revolución ocurrida a mediados de abril de 1815, la Junta de Observación sancionó el *Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado* [5]. El Director del Estado —que perdía el calificativo de Supremo— quedaba enteramente subordinado a aquella Junta y al Cabildo de Buenos Aires, los cuales podían exigirle su renuncia, remover a los ministros e intervenir en la conducción de las relaciones internacionales. Estas y otras limitaciones consideradas excesivas —y que de hecho fueron ampliamente ejercidas— determinaron dos tentativas de reforma en 1816, las cuales no llegaron a ser aprobadas [6].

Sólo a fines de 1817 el Congreso, ya instalado en Buenos Aires, dictó el *Reglamento Provisorio* que ampliaba las atribuciones del Director [7]. Sin embargo, subsistía en el nuevo cuerpo legal el mismo propósito de limitar el discrecionalismo del Ejecutivo.

Las Constituciones de 1819 y 1826 —dejando de lado la escasa vigencia de ambas— fueron en realidad las que iniciaron la definitiva evolución que luego inspiró muchas normas sancionadas en 1853. Ya en la segunda surge la denominación de Presidente de la República Argentina, y en ambas se fijan las atribuciones del Ejecutivo de manera similar a la que luego estableció el Congreso reunido en Santa Fe.

En síntesis, el Poder Ejecutivo aparece en las dos Constituciones como un gobierno unipersonal con amplias facultades, pero sometido al juicio político del Congreso. Fuera de esta responsabilidad, el Director (1819) y el Presidente (1826) ejercían sus funciones sin otra limitación que el consentimiento del Senado o del Congreso para realizar ciertos nombramientos y para ratificar los tratados internacionales. Poder a la vez colegiador y administrativo, uno y otro eran jefes de las fuerzas armadas y dirigían las relaciones exteriores, las fianzas y los servicios públicos, ejerciendo además el derecho de Patronato. Su elección era hecha por las Cámaras reunidas según el texto de 1819 y de modo indirecto según la Constitución de 1826. Y por último —como ya lo disponía el Re-

4 *ACA*, I, 72 y 80.

5 Mayo 5 de 1815: *ACA*, VI, 2ª p., 638-650.

6 RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El proceso constitucional de 1815 a 1819*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 17, 105-157, Buenos Aires, 1966.

7 *ACA*, VI, 2ª p., 684-696.

glamento de 1817— podían nombrar y remover por sí solos a los ministros.

Antes de que fuera sancionada la Constitución de 1826 hubo dos ejecutivos nacionales. La *ley fundamental* de enero 23 de 1825 encargó al gobierno bonaerense las relaciones exteriores y el cumplimiento de las leyes del Congreso [8]. Un año después, el 6 de febrero, Rivadavia fue designado Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata con las mismas facultades "y las que ulteriormente se le acuerden" [9]. Entre estas últimas, cabe recordar que por ley de marzo 4 de 1826 la provincia de Buenos Aires quedó bajo la dirección del Congreso y del Presidente [10].

Producida la renuncia de Rivadavia y la crisis de las autoridades nacionales, el Congreso, por ley de julio 3 de 1827, nombró Presidente Provisorio a don Vicente López, con el encargo de restablecer las instituciones de la provincia de Buenos Aires [11]. Desapareció así, nuevamente, el gobierno de la Nación, quedando sólo los de cada provincia. De esta manera dejaron de existir durante un cuarto de siglo los ejecutivos nacionales, que desde 1813 habían estado sometidos a normas jurídicas cuyo cumplimiento —si bien no siempre fue absolutamente regular— habían creado un sistema de derecho y limitaciones positivas a las facultades del gobierno.

Sin embargo, los mandatarios bonaerenses ejercieron, de hecho y de derecho, funciones nacionales de creciente amplitud. Ya la ley anteriormente citada las atribuía temporariamente a López. Luego, elegido Manuel Dorrego para la primera magistratura porteña, casi todas las provincias delegaron en él las facultades necesarias para dirigir la guerra contra el Brasil y las relaciones internacionales [12]. Y aunque Dorrego fue depuesto y asesinado en diciembre de 1828, desde mediados de 1831 se utilizó el mismo procedimiento en favor de Rosas.

De esta manera volvió a aparecer en el escenario del país un verdadero Poder Ejecutivo Nacional, apenas institucionalizado y con facultades no muy precisas, pero que ejerció efectivamente una dirección cada vez más amplia y firme.

Al principio, aquellas delegaciones sólo comprendían la conducción de la relaciones internacionales. Pero poco a poco, y especialmente

8 *ACA*, I, 1132.
9 Id., II, 620.
10 Id., II, 876.
11 Id., III, 1237.
12 *Supra*, cap. XII, nota 23.

durante su segundo gobierno, Rosas fue agregando otras funciones que también se consideraban de interés nacional: las intervenciones a las provincias, ya mediante la fuerza armada, ya mediante la presión política; la dirección de los ejércitos nacionales; el manejo exclusivo del derecho de Patronato en todo el país (decreto de febrero 27 de 1837) [13]; la facultad de juzgar a los acusados de crímenes políticos contra la Nación; la reglamentación de la navegación de los ríos interiores y del comercio exterior; etc. Estas atribuciones se fundaron, o bien en una interpretación extensiva y amplia del *Pacto Federal* de 1831, o bien en autorizaciones expresas de las provincias. La responsabilidad de las decisiones incumbía solamente a Rosas, pero éste buscaba a veces el acuerdo de la Legislatura porteña e informaba con frecuencia a los demás gobiernos locales.

Esta magistratura nacional, tal como se había ido configurando en la práctica durante un cuarto de siglo, fue el antecedente de los poderes que el *Acuerdo de San Nicolás* confirió a Urquiza, al designarlo simultáneamente Director Provisorio de la Confederación Argentina [14]. En ese instrumento Urquiza recibió el mando de los ejércitos, el manejo de las relaciones internacionales y las facultades necesarias para mantener la paz interior, reglamentar la navegación de los ríos y de los medios de comunicación y convocar al Congreso Constituyente de acuerdo con lo previsto en el Pacto de 1831.

Si bien Buenos Aires no aceptó el Acuerdo —de la misma manera que en la época de Rosas varias provincias se habían separado temporariamente de la unión— la ley suprema de 1853 organizó definitivamente el Poder Ejecutivo sobre la base de aquellos precedentes históricos. Sin embargo, el articulado constitucional tuvo en cuenta principalmente, en esta parte, el proyecto de Alberdi.

Se creó así un Poder Ejecutivo unipersonal, de índole presidencialista, dotado de amplias facultades, que duraba seis años en el ejercicio del cargo y sólo podía ser reelegido con intervalo de un período igual. Su nombramiento era hecho de modo indirecto, mediante la reunión de electores de primer grado en cada una de las capitales de las provincias; pero si ningún candidato alcanzaba a totalizar la mayoría absoluta de los sufragios en esos colegios electorales, el Congreso debía optar entre los más votados.

Las funciones del Presidente de la Confederación Argentina —título que se le dio en el texto de 1853— eran a la vez propias y de colabo-

13 ANGELIS, 3ª p., 1461.
14 Mayo 31 de 1852: *ACA*, VI, 2ª p., 460.

ración con los otros poderes. En relación con el Congreso debía hacer anualmente la apertura de sus sesiones, darle cuenta del estado del país, prorrogar las sesiones ordinarias o convocarlo a extraordinarias, proponer proyectos de ley, intervenir en los debates por medio de sus ministros o promulgar o devolver los proyectos sancionados. Requería ley del Congreso para autorizar el pase de las Bulas u otros documentos pontificios cuando éstos contuvieran disposiciones generales y permanentes; para declarar la guerra, hacer la paz y ratificar los tratados internacionales y los concordatos con la Santa Sede; para ausentarse de la Capital; para autorizar la reunión de milicias provinciales y para ejercer todas las demás funciones que exigieran una ley previa del Congreso. A su vez el Senado actuaba como cuerpo consultivo prestando acuerdos para la designación de magistrados nacionales, ministros plenipotenciarios y cargos superiores de las fuerzas armadas, proponiendo ternas para la presentación de Obispos y autorizando al Presidente a declarar el estado de sitio. Las intervenciones federales a las provincias eran de competencia del gobierno, y nunca se resolvió si correspondían al Congreso o al Ejecutivo.

En relación con el Poder Judicial, el Presidente debía nombrar a los magistrados nacionales con acuerdo del Senado y estaba autorizado a indultar o conmutar penas. El pase de las Bulas requería el acuerdo de la Suprema Corte.

No obstante esta obligada colaboración con los otros poderes, el Presidente gozaba de muy amplias atribuciones que el tiempo y la práctica fueron acrecentando. Era "el Jefe Supremo de la Confederación" y tenía a su cargo "la administración general del país"; podía expedir decretos que no alteraran el espíritu de las leyes; era el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación; dirigía las relaciones internacionales y los derechos del Patronato; comandaba las fuerzas armadas; tenía a su cargo la recaudación e inversión de las rentas nacionales, el cumplimiento de los servicios públicos y la ejecución de las obras correspondientes; y por último nombraba a sus ministros y a los demás funcionarios y empleados de la administración.

Estas facultades no fueron modificadas en la reforma de 1860, salvo en algunos puntos de detalle que no merecen ser destacados.

El primer presidente elegido de acuerdo con la Constitución de 1853, Justo José de Urquiza, ejerció su mandato durante seis años que concluyeron el 5 de marzo de 1860. Santiago Derqui, que le sucedió, tuvo que renunciar después de la batalla de Pavón. Al poco tiempo el vicepresidente, general Juan Esteban Pedernera, declaró en receso el gobierno nacional. Y luego las provincias designaron a Bartolomé Mitre, Encargado del Poder Ejecutivo. Realizadas las elecciones, éste triunfó en todo el país, y el 12 de octubre de 1862 inauguró la primera presidencia constitucional de la Nación definitivamente unida.

127. *Evolución del régimen presidencial.*— La Constitución había creado un Ejecutivo fuerte, que gobernaba personalmente y no estaba sometido al Congreso sino mediante el procedimiento —nunca utilizado— del juicio político. Aunque el sistema era una imitación del norteamericano, respondía con toda evidencia a los antecedentes históricos y a las necesidades reales de un país acostumbrado a esa dirección personal. La Constitución, sin embargo, había logrado institucionalizar el ejercicio de ese poder, sometiéndolo a normas que fijaban con cierta precisión sus facultades, y que al mismo tiempo establecían una división de competencias y un equilibrio entre los tres poderes.

No obstante esos intentos constitucionales, la autoridad política y administrativa de los presidentes sucesivos fue aumentando paulatinamente. Varias razones pueden señalarse en esta evolución: el poder derivado de la conducción militar, en ciertos casos el ejercicio simultáneo de la jefatura partidista, la tendencia a uniformar las corrientes políticas en todo el país mediante las intervenciones federales, el aumento progresivo de las funciones administrativas y de los servicios públicos y, por último, la gravitación de la autoridad presidencial sobre la economía, a través del creciente intervencionismo del Estado.

No debe creerse, sin embargo, que ese Poder Ejecutivo pudo ejercer, desde el principio, la preponderancia que alcanzó ulteriormente. Por el contrario, durante las primeras presidencias esa autoridad aparece coartada por el sentimiento autonómico de las provincias (en especial las de Buenos Aires y Entre Ríos), la falta de medios financieros, la lentitud de las comunicaciones e incluso el propio deseo de mantenerse dentro de las limitaciones constitucionales.

Aunque Mitre quiso imponer su política liberal en todo el país, no consiguió evitar las convulsiones intestinas promovidas por los federales. Sarmiento, carente de un partido propio y de apoyo en el Congreso, también tuvo que luchar contra los caudillos y las montoneras. Y Avellaneda se vio obligado a sofocar, con grandes dificultades, la revolución de 1880.

Pero una vez federalizada Buenos Aires y desaparecidas las rebeldías localistas, Roca pudo ejercer la plenitud de sus atribuciones con el apoyo del Partido Autonomista Nacional. Y su sucesor Juárez Celman

llegó a tener un poder tan amplio y personal que su régimen se llamó el "unicato".

Es cierto que ese exceso de poder, y la crisis de 1889, provocaron una reacción que determinó su renuncia. Pero la tendencia hacia el presidencialismo no desapareció de la escena política argentina, resurgiendo luego con Pellegrini, Roca, Figueroa Alcorta e Yrigoyen, sin mencionar a los que vinieron posteriormente.

La reunión frecuente de la calidad de jefe del partido gobernante con la autoridad presidencial ha dado a esta última la dirección política, militar, administrativa y económica del país, convirtiendo al "jefe supremo de la Nación" en un poder que sólo reconoce, en teoría, muy escasas limitaciones. Entre ellas mencionaremos la fuerza de la opinión pública, el prestigio del orden jurídico vigente, la actitud vigilante del ejército, la necesidad de contar con el apoyo del Congreso y la conveniencia de respetar ciertos intereses del país o del exterior, cuya oposición podría malograr los planes gubernativos.

Fuera de esas limitaciones, que no son propiamente institucionales, los presidentes argentinos han podido ejercer un poder muy vasto. Casi todos utilizaron su amplia autoridad para imponer sus soluciones políticas, sus ideas de gobierno y sus reformas legislativas. Muchos abusaron de sus facultades para afianzar a su partido, ya fuera en el escenario nacional o en la esfera de las provincias, mediante el recurso de las intervenciones federales. Pero debe reconocerse, en cambio, que con excepción de Perón nunca presidieron gobiernos despóticos —aunque a veces sus adversarios los calificaran duramente— y tampoco (con la misma excepción) pretendieron enriquecerse o perpetuarse en el mando. Si alguna vez surgieron orientaciones demagógicas, tampoco éstas alcanzaron los desbordes que aparecieron después de 1946. Lo que en algunas ocasiones puede criticárseles es el favoritismo personal o político y el no haber reprimido con severidad los excesos de algunos subordinados —jefes militares, interventores, funcionarios— que abusaron de su poder delegado de múltiples maneras. Naturalmente, siempre existe la crítica posible respecto de las medidas de gobierno de todo orden que promovieron, pero en muchos casos es también sustentable la opinión contraria.

La elección del presidente de la República dependía de los colegios electorales de cada provincia y de la Capital (desde su federalización), designados a su vez por simple mayoría de sufragios y luego, a partir de 1916, por lista incompleta. Mitre, que venía impuesto por la situación del país, obtuvo la totalidad de los votos. Los tres siguientes surgieron de coaliciones en las que fue predominante el influjo provinciano. Sarmiento contó con el apoyo de muchos elementos locales y del autonomismo porteño, los cuales le dieron el triunfo en siete provincias. Avellaneda fue elevado a la primera magistratura por el nuevo partido Autonomista Nacional, y triunfó en todas las provincias menos en Buenos Aires, Santiago del Estero y San Juan, que dieron sus votos a Mitre. El mismo partido sostuvo luego a Roca y a Juárez Celman, que vencieron contra la oposición de Buenos Aires y Corrientes el primero, y de la provincia de Buenos Aires (ya federalizada la Capital) el segundo.

Esta oposición entre porteños y provincianos (que determinó además las revoluciones de 1874 y 1880) no se manifiesta posteriormente. En lo sucesivo, todos los presidentes electos, con excepción de Roca, son de Buenos Aires hasta 1930. Luis Sáenz Peña es el resultado de la política del "acuerdo" que reunió a los autonomistas nacionales y a los cívicos y alcanzó la victoria en todas las provincias. La misma coalición de partidos llevó por segunda vez a Roca, no obstante las disidencias de algunos grupos cívicos. La candidatura de Quintana surgió de una asamblea de notables convocada por Roca, y contó con el apoyo de los partidos tradicionales y la oposición de los republicanos que vencieron en Entre Ríos y lograron también algunos electores en la Capital. Roque Sáenz Peña, en cambio, sólo tuvo un voto en contra, siendo el candidato de la efímera unión nacional. En 1916 salió de su abstención el partido Radical, que impuso la candidatura de Hipólito Yrigoyen por escasa mayoría. Alvear, y luego Yrigoyen por segunda vez, llegaron al poder con el apoyo del mismo partido que triunfó en casi todas las provincias.

Por costumbre y tradición nunca desmentidas en esa época, para los cargos de presidente y vicepresidente se nombraban siempre a un porteño y a un provinciano, a fin de equilibrar en cierto modo las influencias respectivas. Cuatro vicepresidentes llegaron al poder: Carlos Pellegrini, José Evaristo Uriburu, José Figueroa Alcorta y Victorino de la Plaza, por las renuncias de Juárez Celman y Luis Sáenz Peña y por las muertes de Quintana y Roque Sáenz Peña. A esta nómina habría que agregar la de Marcos Paz, que desempeñó durante largo tiempo la presidencia cuando Mitre estaba al frente del ejército aliado en lucha contra el Paraguay.

Por consiguiente, sin contar este último caso, hubo doce presidentes (dos de ellos elegidos por segunda vez) y cuatro vicepresidentes que desempeñaron la primera magistratura entre 1862 y 1930. La trasmisión regular del poder nunca fue alterada, a pesar de los movimientos revolucionarios y de la oposición a veces enconada y violenta que algunos sufrieron. De ellos, Mitre y Roca eran militares, Sarmiento escritor y los demás abogados, con excepción de Yrigoyen que no tenía otra profesión que la de político.

En sus relaciones con los otros poderes, los presidentes fueron casi siempre respetuosos de su independencia y del cumplimiento normal de sus funciones. Sólo puede recordarse el caso de Figueroa Alcorta, que en enero de 1908 clausuró las sesiones del Congreso. Hubo, sin embargo, disidencias políticas muy acentuadas en algunos casos; pero fuera de estos conflictos naturales —que por otra parte demostraban la existencia de una cierta separación de poderes— el sistema de la Constitución funcionó con regularidad desde el punto de vista formal en cuanto concierne a las relaciones entre los poderes nacionales.

Esta regularidad institucional, tan difícilmente mantenida a veces, sufrió frecuentes interrupciones a partir de 1930 (ver nº 113). Las revoluciones triunfantes de 1930, 1943 y 1955, así como el movimiento que eliminó al presidente Frondizi en 1962, suprimieron el funcionamiento del Congreso instaurando ejecutivos *de facto*. Estos gobiernos —que siempre anunciaban la restauración del régimen constitucional— ejercieron simultáneamente atribuciones legislativas. El gobierno provisional del general José F. Uriburu sólo lo hizo en materias que se consideraban urgentes o indispensables, pero los posteriores utilizaron con creciente amplitud las facultades que habían asumido expresamente.

Más aún: en 1956 quedó anulada por decreto la reforma constitucional de 1949, y un año después el gobierno revolucionario convocó una convención para reformar la ley suprema sin sujetarse al procedimiento establecido para modificarla.

El gobierno surgido de la Revolución Argentina, a mediados de 1966, acordó al Presidente de la Nación "todas las facultades legislativas" propias del Congreso, y entre sus fines está el de "actualizar la legislación adecuándola a los objetivos revolucionarios" [15].

Aun cuando en 1932, 1946, 1958 y 1963 volvió a restablecerse el imperio de la constitución y con él funcionó nuevamente el Poder Legislativo, aquellos precedentes condujeron a un aumento de la autoridad presidencial, del centralismo y de la intervención del Estado. Los gobiernos legales —con excepción del que presidió el general Agustín P. Justo en 1932-38— no concluyeron sus respectivos períodos ni supieron devolver al país la vigencia plena y auténtica de las normas fundamentales.

Todo ello ha puesto en evidencia una crisis profunda del Estado, que en la actualidad se trata de superar. Esa crisis no reside, evidentemente, en la institución presidencial misma, sino en las formas de la vida política, en la decadencia del Congreso, en la desaparición de la autonomía

15 *Estatuto de la Revolución Argentina*, art. 5º, y anexo 3.

de las provincias y en el surgimiento de otros factores de poder que no se encuentran institucionalizados. Eso ha permitido que el Ejecutivo —siguiendo por lo demás una tendencia muy difundida en el mundo contemporáneo— se haya transformado en un poder que dirige y gobierna con amplísimas facultades.

128. *Los ministros.*— Si bien el Poder Ejecutivo —ya fuera colegiado o unipersonal— ha tenido siempre a su cargo la facultad de decidir, los secretarios de Estado que lo secundaron en sus funciones han constituido un engranaje importante del gobierno, tanto en el orden administrativo como en el político.

Estos funcionarios aparecen desde el primer momento. La Junta de Mayo tuvo dos Secretarios —Mariano Moreno y Juan José Paso— y en la *Instrucción* del 28 de mayo de 1810 dispuso que su firma debía autorizar la del Presidente [16]. Los triunviros tuvieron a su vez tres Secretarios, que suplían a los titulares del Ejecutivo en los casos de ausencia [17]. Poco después de crearse el Directorio, la Asamblea sancionó un *Reglamento Provisional de las Secretarías de Estado*, que eran entonces las de Gobierno, Hacienda y Guerra. Estos Secretarios podían presentar "proyectos de mejora y reforma" de la administración, autorizaban con su firma los decretos y demás disposiciones del gobierno, ejercían la dirección de sus respectivos departamentos y se les daba por vez primera la facultad de informar verbalmente ante la Asamblea, a iniciativa de ésta o del Director Supremo [18].

Estas normas subsistieron por expresas disposiciones del *Estatuto* de 1815 y del *Reglamento* de 1817 y, por implicancia, en la *Constitución* de 1819. La *ley fundamental* del 23 de enero de 1825 encomendó provisoriamente el Poder Ejecutivo Nacional al gobierno de Buenos Aires, y los ministros de éste quedaron encargados de las funciones correspondientes [19]. El 27 de octubre del mismo año quedó sancionada una ley que reglamentaba la organización de esas Secretarías [20], la cual fue sustituida por la del 6 de febrero siguiente que creó cinco Ministerios nacionales [21].

16 *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, I, 368, Buenos Aires, 1965.
17 *Estatuto provisional* del 22 de noviembre de 1811.
18 *Reglamento* del 4 de febrero de 1814, en *ACA*, I, 87.
19 *ACA*, I, 1133 y 1158.
20 Id., II, 177-197.
21 Id., II, 620.

Igual número fue mantenido en la *Constitución* de 1826, la cual, además, dispuso que formarían un "consejo de gobierno, que asistirá con sus dictámenes al presidente, en los negocios de más gravedad y trascendencia"; aunque este último no estaba obligado a someterse a la opinión de sus colaboradores. La Constitución estableció la incompatibilidad entre esos cargos y los de diputados y senadores.

La *Constitución* de 1853, inspirándose parcialmente en el proyecto de Alberdi y en los precedentes anteriores, dedicó un capítulo a los ministros del Ejecutivo titulándolos " Ministros Secretarios". Aunque con denominaciones distintas, conservó el número de cinco: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Guerra y Marina. Sus funciones consistían en refrendar y legalizar los actos del Presidente por medio de su firma, "sin cuyo requisito carecen de eficacia"; en resolver lo conveniente al régimen económico y administrativo de sus departamentos; en presentar anualmente una memoria al Congreso; y en concurrir a los debates de este último. Subsistía la incompatibilidad con los cargos parlamentarios.

La reforma constitucional de 1898 amplió a ocho el número de Ministerios, cuyas denominaciones fueron (según la ley 3727), del Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, de Hacienda, de Justicia e Instrucción Pública, de Guerra, de Marina, de Agricultura y de Obras Públicas. En la época de Perón se sancionó la ley 13.529 (1949), que ajustándose a los términos de la nueva constitución estableció veinte Ministerios secretarías de Estado, delimitando sus respectivas competencias. Este número disminuyó a dieciséis en la ley 14.303, expedida cinco años después. Al ser restablecida la Constitución anterior se volvió a los ocho Ministerios, aunque con otras denominaciones, agregándoles doce Secretarías de Estado con "jerarquía ministerial" pero sin las facultades de concurrir al Congreso ni de refrendar la firma del Presidente (ley 14.439, de 1958). Por último, la ley 16.956 (sancionada en septiembre 24 de 1966), limitó a cinco los Ministerios (Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Economía y Trabajo, Defensa y Bienestar Social), integrados por quince Secretarías y por los tres Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Las disposiciones constitucionales de 1853 y 1898 fueron reglamentadas por las leyes 80 (de 1856) y 3727 (de 1898), que deslindaron las competencias de los respectivos Ministerios y también permitieron las reuniones conjuntas de sus titulares con el Presidente. Lo mismo hicieron las leyes de este siglo anteriormente citadas.

En nuestro régimen ejecutivo, el presidente nombra y remueve por sí solo a sus ministros, sin depender de la aprobación del Congreso. Esto

los convierte en funcionarios que no necesitan de la confianza del parlamento, aunque deben mantener con él relaciones estrechas: enviarle anualmente una Memoria, intervenir libremente en los debates y concurrir a las cámaras para dar las explicaciones e informes que les sean solicitados. Esta última disposición constitucional fue transformada en lo que comúnmente se llamaron "interpelaciones", que imitaban los procedimientos de los países con régimen parlamentario pero que eran ajenas al sistema argentino. En la práctica, las interpelaciones se convirtieron casi siempre en torneos oratorios. Frente a los ministros, el Congreso no puede obligarlos a renunciar, pero sí someterlos a juicio político y removerlos de sus funciones. Nunca se utilizó este recurso.

Esa relación estrecha con el Congreso, aunque sin depender de él, daba una fisonomía propia al sistema ministerial argentino, que no podía asimilarse ni al norteamericano ni al inglés, Joaquín V. González lo llamó "sistema mixto" entre el parlamentario y el presidencialista [22].

Entre nosotros los ministros son , además de altos funcionarios administrativos, un importante engranaje de la política presidencial y agentes de enlace entre el Ejecutivo y el Congreso. La personalidad de aquéllos ha servido muchas veces de apoyo al gobierno frente a sectores de la opinión, y por el contrario, el fracaso, la impopularidad o la ineficacia de sus gestiones fueron salvadas mediante sus renuncias, quedando más o menos incólume la autoridad presidencial. En algunas ocasiones los jefes del Ejecutivo eligieron y cambiaron a sus ministros para lograr la concordia política, evitar la oposición del Congreso u obtener apoyos que les faltaban.

Desde el punto de vista de sus funciones específicas, la doctrina predominante ha considerado que ellos no integran el Poder Ejecutivo, el cual es siempre unipersonal. Pero no hay duda de que al colaborar estrechamente con la autoridad presidencial y al tener al mismo tiempo funciones propias dentro de sus departamentos forman con aquél una unidad indestructible. Los "acuerdos de ministros" que la Constitución prevé (art. 88), aunque tampoco alteran la capacidad de decisión del presidente, han sido utilizados con frecuencia para dar mayor jerarquía a ciertas deliberaciones o para afianzar actos y decretos de alguna trascendencia

129. *La administración pública.*— La actividad del Estado —dirigida a la prestación o vigilancia de los servicios públicos— quedó a cargo

22 JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, en *Obras Completas*, III, 487, Buenos Aires, 1935.

de los primeros gobiernos patrios, que asumieron las funciones que habían tenido los antiguos virreyes y también algunas que correspondían al soberano, como el nombramiento de los gobernadores intendentes y de otros funcionarios. La organización administrativa continuó siendo la misma, y regida por las mismas leyes, salvo las reformas que paulatinamente se fueron sancionando.

La creación de las Secretarías de Estado significó un cambio que se fue completando con otros relativos al ejército, a la marina, a la justicia y a las finanzas. Sin embargo, estas modificaciones no fueron fundamentales, y continuaron en vigor las disposiciones anteriores. Así el *Estatuto* de 1815 ordenó que el Director cumpliera las normas de "la Ordenanza de Intendentes excepto en cuanto a la Junta Superior, que sigue abolida", y mantuvo la vigencia de las ordenanzas militares restableciendo el cargo de Inspector General.

Tanto ese *Estatuto* como el *Reglamento* de 1817 incluyeron normas de carácter administrativo tendientes a limitar el discrecionalismo del Ejecutivo. No obstante, el último conservó expresamente la legislación anterior y todas las "disposiciones generales y particulares del antiguo gobierno español, que no estén en oposición directa o indirecta con la libertad e independencia de estas Provincias", ni con las demás resoluciones tomadas desde 1810. Dispuso además que todos los funcionarios quedarían sometidos al juicio de residencia, y que los gobernadores tendrían las facultades que les acordaba la ordenanza de intendentes.

No hubo en esa época, sin embargo, una verdadera organización administrativa, ni los escasos servicios públicos funcionaron con regularidad. Las guerras internacionales y civiles y los continuos cambios de gobierno impidieron el desarrollo orgánico de la actividad estatal.

Desde 1820 —y con la breve interrupción ocurrida entre 1826 y 1827— aquellas tareas administrativas quedaron a cargo de los gobiernos provinciales, que abolieron los cabildos y en consecuencia asumieron la totalidad de las funciones públicas. Todos ellos sancionaron normas especiales para organizarse, adaptándolas a las nuevas circunstancias existentes, aunque el discrecionalismo y la arbitrariedad predominaron casi constantemente en todas partes.

El Congreso Constituyente de 1853 y el gobierno de Urquiza trataron de dar formas orgánicas a las funciones públicas, al mismo tiempo que el Estado de Buenos Aires ordenaba su propia administración. Aquél sancionó leyes para las aduanas y la hacienda pública [23]. El Congreso de

[23] Leyes de 8 de mayo y 9 de diciembre de 1853.

la Confederación ordenó el presupuesto preocupándose también de crear ciertos servicios públicos (comunicaciones, enseñanza, inmigración, etc.), y también reglamentó los impuestos y la contabilidad. Pero toda la administración nacional mejoró notablemente con la definitiva unidad nacional conseguida en 1862.

Las actividades administrativas del Estado estuvieron a cargo de los distintos Ministerios. El del Interior tuvo competencia respecto del gobierno político y económico de la Capital y de los Territorios Nacionales, las relaciones con las provincias, las cuestiones relativas al régimen electoral y a la ciudadanía, el correo y (hasta 1898) todo lo concerniente a obras públicas, navegación, caminos, ferrocarriles, telégrafos e inmigración. También dependieron del mismo Ministerio el Departamento Nacional de Higiene, que comenzó a funcionar en 1891, y el Departamento Nacional del Trabajo, creado en 1912 para preparar la legislación laboral y "velar por el cumplimiento de las leyes relativas al trabajo en la capital y territorios nacionales" [24].

Los vínculos políticos de la República con las demás naciones quedaron naturalmente a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, con atribuciones exclusivas que impedían la injerencia de las provincias. Para ello se creó un cuerpo diplomático y otro consular, dictándose en 1905 sendas reglamentaciones (leyes 4711 y 4712). En 1898 pasaron a depender del mismo organismo las relaciones con la Iglesia, con los demás cultos y con las instituciones de beneficencia.

Al Ministerio de Hacienda le correspondió desde el principio la recaudación de las rentas nacionales y su inversión, así como todo lo relativo a las aduanas, moneda, bancos, bienes del Estado, deuda pública y (hasta 1898) el comercio exterior, la minería y las patentes de invención. Para ejercer esas funciones se crearon la Contaduría General de la Nación [25], la Dirección General de Rentas (ley 904, de 1877), la Dirección General de Aduanas [26], la Caja de Conversión [27], los Bancos Nacional, Hipotecario y de la Nación, así como otras reparticiones públicas de menor importancia.

El Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública tuvo a su cargo la organización y funcionamiento de los tribunales federales y más tar-

[24] Leyes 2829 y 8999.

[25] Ya existía en 1862. Sus atribuciones fueron reglamentadas por la ley 428, de 1870.

[26] En 1866 (ley 181) y 1876 (ley 810) se sancionaron Ordenanzas de Aduana, esta última un verdadero código muchas veces reformado.

[27] Ley 2741, de 1890. Ver infra, nº 168.

de los de la Capital Federal y territorios nacionales; las cárceles; las cuestiones vinculadas con el Patronato, el ejercicio de los diversos cultos y el régimen de la Iglesia; y por último las universidades, colegios y escuelas. La reforma de 1898 le quitó la parte referente al culto, pero luego se crearon la Inspección General de Justicia [28], el Archivo General de la Nación y muchos establecimientos de cultura, atribuyéndosele también competencia para promover la reforma de la legislación en todos sus ramos.

Las atribuciones del Ministerio de Guerra y Marina (que se dividió en 1898), se ejercieron mediante la organización y el paulatino perfeccionamiento de las fuerzas armadas nacionales, y la creación de instituciones destinadas a esos fines. En 1869 se autorizó al Poder Ejecutivo para fundar la Escuela Militar (ley 357); en 1896 se instaló la Prefectura General de Puertos, dependiente del Ministerio de Marina (ley 3445); en 1905 se impuso el servicio militar obligatorio al sancionarse las leyes orgánicas del ejército (4707) y de la marina (4856).

Al crearse el nuevo Ministerio de Agricultura se incluyeron también entre sus atribuciones los asuntos relativos a ganadería, industria y comercio, minería, bosques, caza y pesca, patentes de invención y marcas de fábrica. Ya en 1871 se había fundado el Departamento de Agricultura bajo la dependencia del ministerio del Interior (ley 450), y las demás oficinas y direcciones de aquellos ramos pasaron a integrar el nuevo organismo, instalándose además la División de Ganadería.

El Ministerio de Obras Públicas, creado también en 1898, tuvo a su cargo las vías de comunicación (ferrocarriles, caminos, telégrafos y canales) y la construcción de edificios, puentes, puertos, obras sanitarias, etc. La administración de estas últimas se convirtió en una entidad autárquica en 1912.

Durante las últimas décadas todas esas funciones han ido creciendo en amplitud y complejidad, fundándose simultáneamente nuevos organismos para realizarlas. En éste y en los próximos capítulos nos ocuparemos más especialmente de las principales.

La creciente complejidad y diversificación del sistema administrativo obligó a dar autarquía a ciertos organismos, atribuyéndoles facultades propias y otorgándoles personalidad jurídica. Así fueron surgiendo los llamados "entes autárquicos" —de dudosa legalidad frente a las disposiciones constitucionales— que ya no se manejan bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo, nombran sus propios empleados y administran los recursos que las leyes les asignan. Tales son las universidades nacionales, el Consejo Nacional de Educación (ley 1420), los Bancos oficiales, los Ferrocarriles, las Obras Sanitarias, las Cajas de Jubilaciones, los Yacimientos Petrolíferos Fiscales, etc. Algunas de estas entidades cumplen funciones propias del Estado, mientras otras están dedicadas a realizar actividades industriales o mercantiles y suelen llamarse genéricamente "empresas del Estado" [29]. La naturaleza de estas últimas es, por consiguiente, algo distinta de la de aquellos entes autárquicos, en cuanto no integran necesariamente la administración pública y, en algunas materias, están sometidas al derecho privado. También se crearon, especialmente a partir de 1933, Juntas destinadas a regular la producción y el comercio de carnes, vinos, granos, yerba mate, etc., que a veces se reintegraban con directores surgidos de esas mismas actividades. Más recientemente han aparecido "sociedades de economía mixta" —es decir, con participación de capital privado— destinadas a dirigir empresas importantes de servicios públicos o de otra naturaleza [30].

El criterio que presidió nuestra política administrativa fue cambiando con el correr de los años y con las diferentes ideologías predominantes. En las tres primeras presidencias, las penurias y dificultades financieras coartaron la actividad del Estado en la prestación de servicios públicos, limitándose éste a organizar los más indispensables y a procurar que los demás surgieran a iniciativa de empresas particulares. Esta orientación liberal significó en algunos casos una exagerada sumisión a los intereses británicos. Esta tendencia se acentuó después de 1880, incliándose entonces los gobiernos a poner en manos de los particulares el mayor número de servicios posibles. Más adelante, sin embargo, el Estado creó otras actividades de carácter social, destinadas a proteger y amparar a los trabajadores y a las clases más necesitadas.

Poco antes de 1930 surgió una tendencia nacionalista que aspiraba a eliminar la exagerada participación foránea en aquellos servicios. Tal política se puso en evidencia especialmente en la época de Perón, que nacionalizó muchos de ellos transfiriéndolos al Estado. Pero estas administraciones, crecientemente politizadas, deterioraron la prestación de esos servicios y contribuyeron a crear situaciones deficitarias que perjudicaron gravemente a las finanzas del país.

[28] Fundada en 1907. Sus atribuciones fueron reglamentadas por decreto de abril 27 de 1923, y su objeto es controlar las asociaciones y sociedades con personería jurídica.

[29] Ver leyes 13.653 y 14.380.

[30] Ver decreto-ley 15.349, de 1946.

130. *Orígenes del Poder Legislativo.*— Los primeros gobiernos patrios —como ya lo señalamos— asumieron simultáneamente el ejercicio de funciones ejecutivas y legislativas, no obstante el deseo de separarlas implantando la división de los poderes. Sin embargo, hubo un órgano de control —el cabildo de Buenos Aires— que mantuvo una vigilancia permanente sobre la acción de aquellos gobiernos y que, llegado el caso, dirigió los cambios políticos sucesivos.

El *Reglamento* del 25 de mayo de 1810, en efecto, reservó al Cabildo la función de llenar las vacantes que se produjeran en la Junta, prohibió a esta última establecer impuestos sin la conformidad del ayuntamiento y declaró que el organismo porteño debía "estar muy a la mira de sus operaciones (de la Junta), y caso no esperado que faltasen a sus deberes, proceder a la deposición con causa bastante y justificada" [31]. Y en efecto el Cabildo fue durante la primera década revolucionaria un órgano de control —en ausencia de otro poder competente para ello— y el vehículo a través del cual se realizaron los cambios revolucionarios de abril y septiembre de 1811, octubre de 1812, abril de 1815 y aun el de febrero de 1820. El *Estatuto* de 1815 facultaba al ayuntamiento —en unión con la Junta de Observación— a deponer al Director del Estado y también exigía la conformidad de ambos cuerpos y la del Consulado para establecer nuevos impuestos. Aquella facultad fue utilizada para eliminar a los Directores Alvarez Thomas y Balcarce en 1816.

Fuera de este órgano de control —que no era por cierto legislativo— durante esa primera década se trató de establecer la anhelada división de los poderes. En setiembre de 1811 la Junta Grande se transformó en Junta Conservadora, "reconociéndose en los mismos diputados el poder legislativo" [32]. En uso de este derecho, el nuevo organismo sancionó el *Reglamento* del 22 de octubre, que distinguía genéricamente las atribuciones de los tres poderes [33]. Aquél se reservaba "la declaración de guerra, la paz, la tregua, tratados de límites, de comercio, nuevos impuestos, creación de tribunales, o empleos desconocidos en la administración actual, y el nombramiento de individuos del Poder Ejecutivo".

Esta tentativa de organización no dio resultado. El Triunvirato rechazó el *Reglamento* y poco después disolvió a la Junta. El *Estatuto* que

31 *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, cit., I, 353.
32 Circular del Triunvirato, septiembre 25 de 1811, en *ACA*, I, 481.
33 Id., VI, 2ª p., 600-602.

dictó el 22 de noviembre dispuso autorizarlo para "adoptar cuantas medidas crea necesarias para la defensa y salvación de la patria" [34].

Aun cuando esta norma significaba atribuirle el ejercicio de un poder sin límites ni control, el mismo *Estatuto* de 1811 impuso un organismo destinado a cubrir periódicamente las vacantes del Ejecutivo y a tratar "los grandes asuntos del Estado, que por su naturaleza tengan un influjo directo sobre la libertad y existencia de las provincias unidas". Esta "asamblea general", formada por una abrumadora mayoría porteña, se reunió el 4 de abril de 1812 y luego de declarar que le correspondía "la autoridad suprema sobre toda otra constituida en las Provincias Unidas", fue inmediatamente disuelta por el Triunvirato [35]. Seis meses después se hizo una nueva convocatoria, interrumpida por la revolución del 8 de octubre [36].

Hasta entonces no había podido funcionar un verdadero Poder Legislativo. Fue el segundo Triunvirato el que convocó por decreto del 24 de octubre al primero de los grandes congresos que marcaron rumbos en nuestra historia institucional. Este debía estar compuesto por cuatro diputados de Buenos Aires, dos por cada capital de intendencia y uno por cada ciudad subalterna pudiendo Tucumán —en homenaje a su reciente triunfo militar— concurrir con dos representantes. La elección era indirecta y limitada a "los vecinos libres y patriotas de las respectivas ciudades" [37].

Si bien la Asamblea reunida el 31 de enero de 1813 no tenía una representación genuina del país, debido a la mayoría porteña y logística que la dominaba, su primera medida consistió en emitir una declaración por la cual se atribuía "la representación y ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata". Y en el *Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo* el 27 de febrero, la misma Asamblea se reservó las facultades de nombrar a los triunviros, juzgarlos y removerlos, así como sancionar "las declaraciones de guerra, tratados de paz, alianza y comercio" y otras leyes generales. Sobre estas bases alcanzó a realizar una importante obra legislativa de contenido reformista en lo social y en lo político (ver nº 115).

El *Estatuto* de 1815, expedido por la Junta de Observación, autorizó a ésta a sancionar Reglamentos Provisionales "para los objetos necesarios y urgentes"; a intervenir en los asuntos internacionales, en la crea-

34 Id., ibid., 1ª p., 603 y sig.
35 Id., ibid., 1ª p., 698 y 699.
36 Id., ibid., 1ª p., 727 y sig.
37 Id., I, 1.

ción de impuestos y en el levantamiento de empréstitos; a nombrar y remover al Director del Estado (esto último en unión con el Cabildo); y a asumir el mando de las fuerzas armadas cuando el Director "claudicase en la inobservancia (sic) del presente Estatuto Provisional, u obrare contra la salud y seguridad de la Patria". Aquella función legislativa fue escasamente ejercida, pero la vigilancia sobre los titulares del Directorio se hizo sentir en forma constante y determinó la eliminación de Alvarez Thomas y Balcarce.

El Congreso de Tucumán, reunido en marzo de 1816, tuvo también facultades constituyentes y legislativas, e incluso ejerció funciones de naturaleza ejecutiva. Sus miembros fueron designados de acuerdo con las disposiciones del precedente *Estatuto*, mediante elección indirecta y a razón de un diputado cada quince mil habitantes. El *Reglamento* de 1817 le atribuyó el nombramiento del Director del Estado, la declaración de la guerra, la aprobación de los tratados, el establecimiento de impuestos y otras funciones análogas; pero reservó a la constitución definitiva la organización del Poder Legislativo.

Esto último dio origen a largas discusiones. Hasta entonces los Congresos habían tenido una sola Cámara. Los constituyentes crearon dos, la de Representantes y la de Senadores. La primera se componía de diputados elegidos en proporción de uno cada 25.000 habitantes o fracción que igualara el número de 16.000. Hubo largos debates para determinar si esas elecciones debían realizarse en cada distrito (ciudad) o si las provincias-intendencias serían las llamadas a designar sus representantes. No pudo decidirse la cuestión, y transitoriamente se mantuvieron las normas del *Reglamento* de 1817 que prescribía la elección de un diputado cada quince mil habitantes. El problema involucraba la posibilidad de que los pueblos subalternos —que aún no habían adquirido la categoría de provincias— tuvieran o no sus propios representantes locales.

El Senado se componía, en la *Constitución* de 1819, de un número de senadores igual al de las provincias-intendencias, de tres militares cuyo grado no fuera inferior al de coronel, de un obispo y tres eclesiásticos, de uno por cada universidad y del Director saliente del Estado. Los primeros eran designados por un cuerpo de electores (un miembro del cabildo y un propietario con un fondo superior a diez mil pesos por cada municipalidad), el cual, reunido en un punto céntrico de la provincia, nombraría "tres sujetos de la clase civil, de los que uno al menos sea de fuera de la Provincia". Esta terna se pasaría al Senado que haría el escrutinio de todas las elecciones proclamando a quienes hubieran obtenido mayor número de sufragios. Este complicado sistema tendía a evitar la existencia de senadores de las provincias, a fin de eliminar las inclinaciones al federalismo.

Los demás senadores daban al organismo un aspecto corporativo o —como se dijo entonces— aristocrático. Los militares eran nombrados por el Poder Ejecutivo y los demás por sus pares. Todos ellos —excepto el ex Director del Estado— duraban doce años en sus funciones, mientras los representantes permanecían cuatro años en sus cargos. Existía incompatibilidad con otros empleos.

El tercer gran Congreso Nacional comenzó a funcionar a fines de 1824 y tuvo, como el anterior, amplias facultades constituyentes y legislativas. Su reunión se debió a iniciativa del gobierno bonaerense, cuya Legislatura dispuso elegir los diputados según la proporción señalada en el *Reglamento* de 1817 pero mediante votación directa de la ciudadanía. Las demás provincias utilizaron los procedimientos que cada una consideró adecuados, sin sujetarse a una norma general.

A través de su prolongada actuación, este Congreso tuvo dos actitudes contradictorias. En la *ley fundamental* de enero 23 de 1825 se declaró constituyente pero mantuvo la vigencia de las instituciones locales hasta que la ley suprema fuera aceptada por las provincias. Al mismo tiempo el Congreso se atribuyó capacidad para disponer todo lo concerniente "a los objetos de la independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional" [38]. Sin embargo, poco a poco fue sancionando leyes de tendencia unitaria, y aun antes de dictar la Constitución creó el Poder Ejecutivo nacional con imperio sobre toda la provincia de Buenos Aires, cuyas instituciones desaparecieron.

La ley suprema sancionada a fines de 1826 dividía al parlamento en dos cámaras de representantes y de senadores, pero eliminaba el carácter aristocrático de la segunda. Los diputados debían ser elegidos por voto directo y en proporción al número de habitantes. Para el Senado debía formarse en cada provincia, por votación popular, una junta de electores que designaría dos candidatos (uno de ellos ajeno a la provincia), y el Senado aceptaría a quienes hubieran obtenido mayoría absoluta en el conjunto de esas elecciones. Siempre predominaba el deseo de dar aspecto nacional —y no localista— a la cámara alta.

El cuarto organismo nacional con poderes legislativos se reunió en Santa Fe y el 25 de septiembre de 1828 se impuso el título de "Cuerpo Nacional Representativo de la República Argentina" [39], ratificó el tratado de

[38] *ACA*, I, 1132.
[39] Id., IV, 88.

paz con el Brasil y luego, frente a la revolución encabezada por Lavalle el 1° de diciembre declaró que en él residía la "Autoridad Soberana de la República en los asuntos generales", encargando a Estanislao López la dirección de los ejércitos de la Nación [40].

Dos años después se formó —en cumplimiento del Pacto Federal de 1831— la "Comisión Representativa de las Provincias Litorales", que sólo alcanzó a incorporar a muy pocos diputados y cuya obra no tuvo ninguna trascendencia [41]. Sin embargo, aquel Pacto le había asignado importantes funciones, al disponer que podría invitar a las demás provincias, "cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación con las tres litorales, y a que por medio de un congreso general federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales y el pago de la deuda de la República" [42].

Ese pacto de 1831 fue declarado "ley fundamental de la República" en el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos [43], que en su cumplimiento convocó al Congreso que iba a reunirse en Santa Fe. Y en el mismo instrumento se dispuso que cada provincia concurriría con dos diputados, por ser todas "iguales en derechos".

La actividad de este Congreso General Constituyente —que funcionó desde noviembre de 1852 hasta marzo de 1854— no se redujo a dictar la ley suprema. Aunque pocas, sancionó algunas leyes importantes para organizar las finanzas, y asimismo ratificó los tratados sobre libre navegación de los ríos celebrados con Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.

Sin embargo, su obra más importante y duradera fue la *Constitución* de 1853, sancionada para las trece provincias que entonces formaban la Confederación Argentina. Aquella organizó el Poder Legislativo inspirándose sobre todo en el modelo norteamericano, en el proyecto de Alberdi y en la Constitución de 1826. Pero fue el primero el que dio las bases del sistema bicameral adoptado.

El pacto de San José de Flores autorizó al Estado de Buenos Aires a proponer reformas a la Constitución sancionada en Santa Fe. A tal efecto funcionó durante la primera mitad del año 1860 la "Convención encargada del examen de la Constitución Federal", que en efecto presentó una serie de modificaciones tendientes en general a acentuar el federalismo y a proteger los derechos y los intereses porteños. Una nueva Convención Nacional, que también sesionó en Santa Fe, resolvió aceptar en septiembre del mismo año casi todas las reformas pedidas por Buenos Aires.

40 Leyes de febrero 20 y 26 de 1829, en id., VI, 2ª p., 963 y 964. Ver también id., IV, 122 y sig.

41 Las actas en id., IV, 229-257.

42 id., VI, 2ª p., 208.

43 Mayo 31 de 1852, en id., VI, 2ª p., 460.

131. *El funcionamiento del Congreso.*— Las reformas de 1860 no alteraron sustancialmente ni la estructura ni las atribuciones del Poder Legislativo.

El sistema bicameral provenía —como ya lo indicamos— del modelo norteamericano que combinaba la igualdad de los Estados con la representación proporcional al número de habitantes de cada uno. En nuestra ley suprema el Senado se componía de dos miembros elegidos por las Legislaturas de cada provincia y dos por la Capital, designados estos últimos por un colegio electoral. La reforma de 1860 exigió que los senadores fueran naturales de la provincia que los elegía o con dos años de residencia inmediata en ella. Duraban nueve años en el ejercicio del cargo renovándose por tercios. La presidencia del cuerpo correspondía al Vicepresidente de la Nación.

La Cámara de Diputados, a su vez, se componía de representantes elegidos por votación directa y "a simple pluralidad de sufragios" por el pueblo de las provincias y de la Capital. Al principio hubo uno por cada veinte mil habitantes o fracción no inferior a diez mil. La reforma constitucional de 1898 aumentó aquella cifra a treinta y tres mil, y dispuso que una ley fijaría la base de la representación después de cada censo. De esta manera el número de diputados, que primitivamente fue de 50, pasó a 86 en 1872, a 120 en 1897 y a 158 en 1919 [44]. Después de la reforma constitucional de 1949 el número de diputados aumento aún más, de acuerdo con sus disposiciones y con el censo de 1947. Una consecuencia indirecta de esos cambios fue que la proporción de diputados del litoral y del interior fue modificándose fundamentalmente, en beneficio de los distritos que recibían mayor aporte inmigratorio.

La simple pluralidad de sufragios impuso, durante el siglo pasado, el sistema de lista completa, según el cual cada elector debía votar por la totalidad de los cargos vacantes. En 1902 se ensayó la división por circunscripciones dentro de cada distrito, a fin de que se eligiera un solo can-

44 Leyes 580, 3498 y 10.834. Esta última aumentó la base de la representación a 49.000 habitantes, y la Constitución de 1949 a 100.000.

didato; pero este régimen fue suprimido tres años después por considerarlo inconstitucional. La ley Sáenz Peña estableció en 1912 la lista incompleta, para que cada elector votara solamente por los dos tercios del número de diputados, y la Cámara se integrara con la primera minoría del distrito. En 1957 y 1963 se pasó al sistema de representación proporcional (ver nº 149). Los diputados eran elegidos por cuatro años y la Cámara se renovaba por mitades cada bienio. La reforma de 1860 impuso también el requisito de ser natural de la provincia o avecindado en ella.

Cada Cámara era juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, y podía corregirlos y removerlos. Pero la reunión del Congreso fue siempre atribución del Ejecutivo, que debía inaugurar sus sesiones, prorrogarlas o convocar a un período extraordinario.

Las atribuciones del Congreso eran de dos clases. Por un lado tenía facultades propias de un cuerpo legislativo, y por el otro actuaba como órgano de colaboración y de control respecto de los demás poderes. El presidente, el vicepresidente, los ministros y los jueces nacionales estaban sometidos al juicio político. Aquél necesitaba de la autorización del Congreso o del acuerdo del Senado para ejercer ciertas funciones, y era el mismo cuerpo el que aprobaba o desechaba las cuentas de gastos del Ejecutivo.

Desde otro punto de vista, el Congreso tenía facultades exclusivas, ya respecto de sus miembros, ya en el orden legislativo. En este último aspecto —sin duda el de mayor importancia institucional— la *Constitución* se apartó del modelo norteamericano para dar al Congreso un cúmulo de funciones destinadas a unificar en muchas materias la legislación del país. No sólo podía sancionar los cuatro códigos fundamentales (civil, comercial, penal y de minería) [45], sino también leyes generales sobre ciudadanía, elecciones, impuestos, aduanas, bancos, moneda, comercio exterior e interprovincial, medios de comunicación, enseñanza, creación de tribunales, organización de las fuerzas armadas y "proveer lo conducente a la prosperidad del país", cuidando de no invadir, sin embargo, la esfera de los poderes "no delegados" que las provincias se habían reservado. Ya hemos expuesto, no obstante, que a lo largo del período constitucional las atribuciones nacionales fueron aumentando progresiva y considerablemente, hasta convertir en una ficción el federalismo inicial.

Los miembros del Congreso gozan de ciertas inmunidades que siempre han sido celosamente defendidas y acatadas por los otros poderes. A su vez, ambas Cámaras tienen privilegios que por lo general fueron ejercidos con moderación y respeto por los derechos individuales, salvo en la época de Perón. En casos de desacato a una de las Cámaras la Suprema Corte dictó dos fallos contradictorios: en el primero admitió el derecho de la Cámara de Diputados de ordenar la prisión de un ciudadano, negándole a éste el recurso de hábeas corpus; en el segundo sostuvo que el Senado no tenía competencia para juzgar del delito de desacato contra el cuerpo [46].

45 La reforma de 1949 agregó los códigos aeronáutico, sanitario y de derecho social. La de 1957 el de trabajo y seguridad social.

En el ejercicio de sus funciones legislativas (que no podemos considerar aquí en detalle), el Congreso es teóricamente un organismo de atribuciones limitadas, porque debe ajustarse a las normas constitucionales y sólo tiene competencia en las materias que enumera el art. 67 de la ley suprema. Es preciso reconocer que por lo general los sucesivos parlamentos respetaron las reglas de la Constitución en lo concerniente a los derechos y garantías de las personas y a las atribuciones de los otros poderes nacionales, procurando así mantener el sistema jurídico establecido. Son pocos los casos en que el Poder Judicial declaró la inconstitucionalidad de leyes sancionadas por el Congreso. Pero en cambio las demás atribuciones, que no afectaban aquellos derechos, fueron interpretadas ampliamente, de tal manera que el parlamento extendió sus funciones, ya frente a las provincias, ya en las nuevas materias sobre las cuales creyó que tenía poder de legislar.

El Congreso de la Confederación, que sesionaba en Paraná, funcionó durante siete años; luego hubo en Buenos Aires cincuenta y ocho períodos consecutivos (pues el de 1930 no fue iniciado), y posteriormente, aunque con frecuentes interrupciones, veintinueve más. En muchas oportunidades las sesiones fueron prorrogadas por el Ejecutivo, o éste convocó a extraordinarias para tratar los asuntos que le sometía. En todo ese tiempo la actividad de las Cámaras fue muy desigual, influida a veces por los problemas políticos o dedicada otras a perfeccionar el ordenamiento legal del país. Su obra fue particularmente importante hasta 1890, en que se sancionaron los códigos y numerosas leyes fundamentales, y también puede decirse lo mismo de las reformas introducidas durante la presidencia de Justo.

En cambio, muchas veces los problemas puramente políticos dominaron las funciones de los Congresos sucesivos, gravitando negativamente sobre su eficacia. Los intereses electorales de sus miembros condujeron

46 *Fallos*, 19, 231 y 28, 406 (años 1877 y 1895). JUAN ANTONIO GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, II, 536-539, Buenos Aires, 1931, procura conciliar ambos pronunciamientos.

a sancionar numerosas leyes particulares (jubilaciones, pensiones, gastos especiales, etc.), a crear nuevas obras y servicios públicos y a ampliar el sistema administrativo hasta dar origen, ya en las presidencias radicales y aun posteriormente, a una burocracia inoperante y excesiva.

La composición del Congreso ha sido casi siempre la misma: una gran abundancia de abogados, algunos militares (cada vez en menor número), médicos y hacendados, y muy pocos representantes de otros sectores o intereses. Muchos de ellos, desde fines del siglo, fueron políticos profesionales. En el Senado se notó siempre la presencia de ex gobernadores de provincia, que si bien traían su experiencia política, llegaban a veces con procedimientos criticables. En cuanto a la capacidad de todos ellos puede afirmarse, con Matienzo, que "los congresos de 1853 a 1880 fueron mejor compuestos que los posteriores", y que "se nota un descenso constante del nivel general de las cámaras" [47]. Posteriormente, aunque con notables excepciones se produjo la misma situación. Ello fue debido a la influencia de los comités electorales y de los partidos mismos, que buscaron el apoyo de las masas con preferencia a la capacidad de los candidatos.

Estas deficiencias se acentuaron en las épocas posteriores a 1930. El Congreso no alcanzó a funcionar en este último año y la revolución del 6 de septiembre lo disolvió. Idéntica medida tomaron los sucesivos movimientos de 1943, 1955, 1962 y 1966, de tal manera que el funcionamiento de este Poder ha sido muy irregular y esporádico en las últimas décadas.

Se ha señalado, además, un creciente desprestigio del régimen parlamentario. El servilismo de las mayorías en las presidencias de Yrigoyen y de Perón, la notoria incapacidad de gran parte de los miembros del Congreso, la preferencia por los debates políticos y por los intereses electorales, las tendencias demagógicas y el abandono de la función legislativa encarada con seriedad y prudencia convirtieron a este Poder en un organismo que ya no cumplía con eficiencia las importantes funciones que la Constitución le había reservado. Por eso las frecuentes clausuras del Congreso fueron vistas con indiferencia por la opinión pública.

132. *La administración de justicia (1810-1862).*— El tercero de los poderes del Estado fue el último en ser organizado constitucionalmente,

47 JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, 177 y 179, Madrid, 1917.

no obstante la existencia de tribunales que funcionaron de acuerdo con cambiantes regímenes legales, y de otros que surgieron por motivos especialmente políticos.

En la época del Virreinato se había acentuado la división —que tenía antecedentes más remotos— entre la justicia administrativa y la justicia ordinaria. Mientras esta última estaba en manos de los alcaldes de los Cabildos, de los tenientes letrados de las intendencias (si la causa se promovía en la capital de la provincia) y de las audiencias de Buenos Aires y Charcas; aquélla comprendía varios fueros especiales (de hacienda, de guerra, de marina, de gobierno, de correos, etc.) en los cuales los magistrados eran las mismas autoridades que ejercían la correspondiente función ejecutiva. Aparte de esos dos grupos de tribunales, actuaban los de orden eclesiástico, así como otros ajenos a la administración pública, como el Consulado, el Protomedicato y la jurisdicción universitaria.

Para estudiar la evolución que se inicia en 1810 conviene, por lo tanto, tener presentes esas diversas magistraturas, analizando separadamente cada una de ellas, y comenzando por los jueces ordinarios que entendían en los asuntos civiles y criminales que no correspondían a ninguno de aquellos fueros especiales. Nos limitaremos, por ahora, a los tribunales nacionales anteriores a la creación de la Corte Suprema de Justicia.

1) El *Reglamento* del 25 de mayo de 1810 dispuso que la Junta quedaría excluida "de ejercer el Poder Judiciario, el cual se refundirá en la Real Audiencia, a quien se pasarán todas las causas contenciosas que no sean de Gobierno". Esta regla significaba trasladar al más alto tribunal los juicios de hacienda, guerra y demás contiendas que hasta entonces integraban la justicia administrativa, con excepción de las causas de gobierno. Pero la nueva disposición no llegó a cumplirse (ver *infra*, § 2), pues la Junta no sólo intervino en las referidas causas, sino que también resolvió ejecutivamente numerosos asuntos que hubieran exigido la sustanciación de un proceso.

El primer gobierno patrio no alteró el régimen judicial que existía. Pero razones políticas lo obligaron a expulsar a los oidores reemplazándolos por conjueces criollos (22 de junio) y a designar nuevos alcaldes y regidores del cabildo bonaerense (17 de octubre). También fueron cambiando sucesivamente las autoridades locales, a medida que las ciudades se iban incorporando al movimiento revolucionario.

Exigencias políticas determinaron también, más adelante, la creación de tribunales especiales: la Comisión de Seguridad Pública (enero 20 de 1811), para "pesquisar la conducta de los que formasen congrega-

ciones nocturnas o secretas... o sedujesen a los oficiales, soldados y ciudadanos de cualesquier clase"; el Tribunal de Seguridad Pública (abril 13 del mismo año) para entender "en todo género de causas de esta naturaleza"; y la Comisión de Justicia, organizada por el *Reglamento* de abril 20 de 1812, para conocer en los casos de robo, muerte y asesinato, excluyendo a los jueces competentes [48]. Posteriormente volvieron a surgir nuevos tribunales especiales, como los que se establecieron en 1815 y 1820 para juzgar a los gobernantes depuestos.

A partir de 1812 —y dentro de la justicia ordinaria— se ensayaron reformas más orgánicas, aunque a veces criticadas por los especialistas. El *Reglamento de institución y administración de justicia*, de enero 23 de ese año, cambió el nombre de la audiencia llamándola Cámara de Apelaciones, la cual estaría compuesta por tres letrados y dos vecinos "de buen juicio, costumbres y opinión, y todos cinco empeñados en sostener la libertad de su patria" [49]. La competencia de la Cámara —cuyos miembros eran nombrados por el gobierno cada bienio— se ejercía en segunda o tercera instancia mediante los recursos de apelación, segunda suplicación, nulidad e injusticia notoria (estos tres últimos habían sido, en la época hispánica, de competencia del Consejo de Indias: ver nº 49). Entendía además en los recursos de fuerza contra las providencias de los magistrados eclesiásticos (ver nº 50). La Cámara no conocía nunca en primera instancia —ni siquiera en los "casos de corte" (ver nº 24, nota 25)— pero sí podía "hacerse un reparto de causas criminales" entre sus miembros, comisionados al efecto. Esto último desapareció, pocos meses después, al crearse la Comisión de Justicia que mencionamos antes.

En primera instancia y en causas civiles los alcaldes de hermandad recibían competencia hasta 50 pesos, y los alcances ordinarios en los juicios que excedían esa cantidad. Para las apelaciones se creaba un complicado sistema variable según el monto del asunto y el lugar. En las capitales que no tenían Cámara de Apelaciones se estableció la "alzada de provincia", formada por el jefe del gobierno local y dos vecinos presentados por las partes. Sólo los pleitos superiores a mil pesos podían llegar a la Cámara.

Este nuevo régimen se integraba con un Tribunal de Concordia, formado en cada ciudad por el síndico del Cabildo y dos regidores, destinado a procurar el avenimiento de las partes antes de permitirles iniciar la acción judicial. Se suprimían, además, el juzgado de provincia (antiguamente a cargo de un oidor) y el de bienes de difuntos (ver nº 71).

Las normas precedentes fueron confirmadas, con algunas modificaciones, por el *Reglamento de Administración de Justicia* que la Asamblea sancionó el 6 de septiembre de 1813. Los alcaldes de hermandad recuperaron su competencia para entender en los delitos cometidos en yermos o despoblados; las apelaciones de las sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios debían interponerse ante los gobernadores o los tenientes de gobernador de cada ciudad, quedando la tercera instancia para la Cámara de Apelaciones; y en esta última sus miembros debían ser letrados y continuaban en el cargo mientras durara su buena conducta [50].

La misma competencia fue atribuida a los alcaldes en las *Ordenanzas provisionales del Cabildo de Buenos Aires*, de octubre 13 de 1814. Al de segundo voto se le encomendaron especialmente los pleitos de menores y los juicios testamentarios. El fiel ejecutor conservó la facultad de imponer multas [51].

El *Estatuto* de 1815 disolvió a los Tribunales de Concordia y dispuso también la derogación del *Reglamento* de abril 20 de 1812 (que había creado la Comisión de Justicia), devolviendo a los alcaldes su antigua competencia en las causas criminales. Además, ordenó que el nombramiento de los camaristas debía ser hecho por el Director del Estado a propuesta del cuerpo de abogados.

Esta forma de designación cambió en el *Reglamento* de 1817, quedando la misma Cámara encargada de proponer al gobierno una lista de cuatro abogados para cada vacante que ocurriera. Este tribunal recibió, asimismo, competencia para juzgar en apelación los pleitos sobre contrabando y demás ramos y negocios de hacienda, fallados en primera instancia por los intendentes de provincia. El *Reglamento* instituyó además el cargo de Juez de Alzadas de Provincia, letrado, que debía conocer de las apelaciones en los juicios resueltos por los alcaldes. Pero también podía recurrirse directamente a la Cámara.

En esa época el alto tribunal hacía notar a la Junta de Observación el grave "trastorno que ha padecido la administración (de Justicia), con los diversos y desordenados Reglamentos, que se han dado desde que se estableció la Cámara de Apelaciones". Tales leyes —decía esta última— "degradaron enteramente la autoridad de los Tribunales de Justicia, y de sus miembros, y además dejaron al Poder Ejecutivo en plena libertad de

48 *ACA*, VI, 2ª p., 927 y 929; *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, II, 133-139.
49 Id., VI, 2ª p., 932-935.
50 Id., I, 68-71.
51 Id., VI, 2ª p., 948 y sig.

embarazar sus funciones, entrometerse en causas de pura Justicia, y arrebatarles también los autos, y procesos pendientes de su conocimiento como ha sucedido muchas veces" [52]. Estas quejas reflejan las irregularidades que padecía el régimen judicial en la primera década revolucionaria, no obstante las reiteradas declaraciones legales relativas a la independencia de ese Poder y a la prohibición de que el gobierno interviniera en su funcionamiento.

Las Constituciones de 1819 y 1826 no alteraron el sistema vigente. Sólo pretendieron crear una Alta Corte de Justicia imitada de la norteamericana, pero sin la facultad de entender en las causas regidas por las normas de la ley suprema.

Al quebrarse la unidad nacional, en 1820 y luego en 1827, la Cámara de Apelaciones se convirtió en un tribunal de la provincia de Buenos Aires, y los demás distritos organizaron sus propios sistemas judiciales. Sin embargo, aquélla continuó entendiendo en algunos juicios que podrían considerarse nacionales, como todos los relacionados con la jurisdicción marítima.

La competencia de esa Cámara de Apelaciones, hasta la creación de los tribunales nacionales, continuó rigiéndose en la provincia de Buenos Aires por las disposiciones del *Reglamento* de 1817. Entendía, por tanto: 1) en todas las causas que habían sido propias de las antiguas audiencias, pero sólo en segunda o tercera instancia; 2) en apelación y primera suplicación de los pleitos sobre contrabandos y demás ramos y negocios de hacienda; 3) en los recursos de nulidad e injusticia notoria interpuestos contra las sentencias del tribunal de alzadas de comercio (ver *infra*, § 3); y por último examinaba las sentencias definitivas en asuntos criminales que imponían penas de muerte, azotes, presidio o destierro, aunque no fueran apeladas [53]. A su vez, los fallos definitivos de la Cámara estaban sujetos, en ciertos casos, a los recursos de segunda suplicación, nulidad e injusticia notoria, para los cuales se establecieron normas y jueces especiales (ver *infra*, § 4 y nº 136).

Rosas, en virtud de poderes delegados por las demás provincias, ejerció ciertas facultades judiciales de orden nacional. El caso más famoso fue la sentencia dictada contra los asesinos de Quiroga. En otros casos, que afectaban a la Confederación, procedió ejecutivamente ordenando

52 Nota de abril 28 de 1815, en RICARDO LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, VII, 117, Buenos Aires, 1952.

53 MANUEL ANTONIO DE CASTRO, *Prontuario de práctica forense*, 17, Buenos Aires, 1834 (hay reedición de 1945, hecha por el Instituto de Historia del Derecho).

sin juicio previo el fusilamiento de los presuntos delincuentes (Domingo Cullen, Juan Pablo Duboué y Calixto Vera).

La *Constitución* de 1853, inspirándose en el ejemplo norteamericano, estableció un Poder Judicial de la Confederación formado por una Corte Suprema de Justicia y demás tribunales inferiores. Sin embargo, y aun cuando se hicieron numerosos nombramientos con el propósito de organizarlo, ese Poder nunca llegó a funcionar antes de 1862.

2) La jurisdicción administrativa (causas de hacienda, fueros militar y naval, etc.) continuó rigiéndose durante el primer medio siglo de nuestra vida independiente por las mismas normas anteriores, con algunas modificaciones que se introdujeron paulatinamente. Los cambios sucesivos se refieren más a los funcionarios que tuvieron a su cargo esa actividad jurisdiccional que a las leyes que debían aplicar.

La *Instrucción* expedida por la Junta el 28 de mayo de 1810 dispuso que "todos los asuntos gubernativos y de Hacienda se girarán ante ella por las oficinas respectivas" [54]. Esto significaba suprimir la Junta Superior de Real Hacienda.

Al crearse las Juntas Provinciales, en febrero 10 de 1811, se dio a las que se instalaron en las capitales "el conocimiento de todos los asuntos que por las leyes y ordenanzas pertenecen al presidente, o al gobernador intendente"; y a las subordinadas la competencia que tenían los subdelegados de real hacienda [55]. Como es sabido, los intendentes conocían en primera instancia en las causas administrativas, fiscales y militares (ver nº 50).

Suprimidas esas Juntas a principios de 1812, se establecieron las autoridades unipersonales con las mismas facultades. En Buenos Aires se creó, el 13 de enero de 1812, el cargo de gobernador intendente "con conocimiento en las cuatro causas, con la extensión y en la forma que designan las leyes y ordenanzas de intendentes" [56].

En el *Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo* (febrero 27 de 1813), la Asamblea le confirió "el poder de confirmar, o revocar con arreglo a ordenanza en último grado las sentencias dadas contra militares por los consejos de guerra", y el de juzgar las causas civiles y criminales de todos los empleados menos los del Poder Judicial.

El *Estatuto* de 1815 confirió al Director del Estado la Superintendencia General, con obligación de ajustarse "a las disposiciones de la Or-

54 *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, I, 367.

55 *ACA*, I, 2ª p., 3.

56 Id., ibid., 43.

denanza de Intendentes excepto en cuanto a la Junta Superior, que sigue abolida". Para las apelaciones en "los pleitos sobre contrabandos, y demás ramos de Hacienda", se creó una Junta compuesta por el presidente de la Cámara de Apelaciones, el Decano del Tribunal de Cuentas y otros funcionarios. Esta misma Junta entendía en los recursos de los empleados administrativos. El Director conservó su competencia en última instancia en el fuero militar.

Lo mismo dispuso el *Reglamento* de 1817, el cual sólo suprimió aquella Junta y transfirió sus facultades a la Cámara de Apelaciones (ver *supra*, § 1), iniciando así una evolución tendiente a hacer intervenir a la justicia ordinaria en los pleitos administrativos. Por consiguiente, y salvo esta última excepción, continuaron en vigor las ordenanzas de intendentes y las de índole militar, tanto en el orden nacional como en las provincias.

La *Constitución* de 1853 introdujo algunas reformas fundamentales en el ordenamiento judicial. Por el artículo 16 quedaron suprimidos los "fueros personales" —conforme ya lo había hecho la provincia de Buenos Aires [57]— subsistiendo sólo los reales o de causa. De modo que los fueros militar, eclesiástico y de hacienda quedaron limitados a los delitos que podían cometerse en el ejercicio de las funciones propias de esas profesiones y a las cuestiones derivadas de los sacramentos. Por otra parte, el artículo 97 dio competencia a la justicia federal para entender en los juicios contenciosos "en que la Confederación sea parte" y en las "causas de almirantazgo y jurisdicción marítima". De esta manera se suprimió la mayor parte de la jurisdicción administrativa, trasladándola a los tribunales ordinarios y quedando sólo los fueros militar y de marina.

No obstante esas disposiciones, la ley de aduanas sancionada inmediatamente después de la Constitución dispuso que mientras no se organizaran los juicios de hacienda, éstos serían resueltos por una Junta de Comisos y Reclamos, que decidiría verbalmente y "con arreglo a equidad" toda acción contenciosa de naturaleza fiscal [58]. Sólo los asuntos superiores a dos mil pesos fuertes serían apelables. En 1855, y por decreto del gobierno de la Confederación, se facultó a la administración de rentas nacionales y de aduanas a entender en primera instancia en todas las causas de contrabando y demás asuntos contenciosos de hacienda, pudiendo apelarse de esos fallos ante la Cámara de Justicia del Territorio Federa-

57 Ley de julio 5 de 1823, en ANGELIS, I, 503. Ver BENITO DÍAZ, *La igualdad ante la ley: abolición de los fueros personales (1822-1823)*, en *Trabajos y Comunicaciones*, nº 3, 18-33, La Plata, 1952 (Universidad Nacional de La Plata).

58 Ley de mayo 8 de 1853.

lizado de Entre Ríos, creada un año antes. La misma Cámara pudo entender en segunda instancia en los juicios de jurisdicción marítima fallados por los capitanes de los puertos [59]. La ausencia de tribunales nacionales y cierta confusión acerca de las jurisdicciones hicieron mantener durante un tiempo las facultades judiciales de funcionarios administrativos, que sin duda eran contrarias a las nuevas normas constitucionales.

3) También se introdujeron reformas en la jurisdicción eclesiástica. La Asamblea de 1813 suprimió "la autoridad del Tribunal de la Inquisición (de Lima) en todos los pueblos del territorio de las Provincias Unidas" [60]. Los Obispos —o sus reemplazantes los Vicarios Capitulares— siguieron entendiendo en los asuntos propios del fuero eclesiástico (ver nº 50). Para las apelaciones —que en la época colonial iban al metropolitano de Charcas— se interpretó en 1814 que debían interponerse ante el diocesano más próximo [61]. Los recursos de fuerza se tramitaban ante la Cámara de Apelaciones.

Debe hacerse notar, sin embargo, que la jurisdicción eclesiástica funcionó de manera muy irregular, ya por la falta casi constante de Obispos diocesanos, ya por la continua intromisión de los gobiernos en los asuntos de la Iglesia. En cuanto a la amplitud misma del fuero, las causas civiles y criminales en que era parte una persona eclesiástica fueron excluidas en la Constitución de 1853, como ya lo había resuelto la provincia de Buenos Aires en 1822 al suprimir el fuero correspondiente [62]. De modo que esta jurisdicción de los Obispos quedó limitada a sus facultades penitenciales y a los asuntos derivados de los sacramentos.

El Consulado continuó funcionando en Buenos Aires como tribunal de comercio hasta que fue suprimido en 1862. Su competencia fue la misma que le asignaba la cédula ereccional de 1694 (ver nº 80), pero en 1822 el gobierno de la provincia agregó a los juicios entre comerciantes todos aquellos procedentes de actos de comercio, aunque sus ejecutores no pertenecieran a esa profesión [63]. Otra reforma contemporánea fue la de establecer un procedimiento exclusivamente electoral para el nombramiento

59 BEATRIZ BOSCH, *El poder judicial en la Confederación Argentina (1854-1861)*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 15, 20, Buenos Aires, 1964.

60 Ley de marzo 24 de 1813, en *ACA*, I, 30.

61 LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, cit., VII, 63.

62 Ley de diciembre 21 de 1822, en ANGELIS, I, 432. Ver también *supra*, nota 57.

63 Decreto de abril 25 de 1822, en id., I, 356. Véase JULIO CÉSAR GUILLAMONDEGUI, *La justicia consular patria (1810-1862)*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXVI, 2ª sección, 213-242, Buenos Aires, 1964.

del prior y los síndicos, eliminando el sorteo previsto en la cédula de 1794. La elección era directa, anual, y en ella intervenían los comerciantes y hacendados matriculados [64].

Las apelaciones de las sentencias dictadas por los integrantes del Consulado debían interponerse ante un tribunal de alzada, formado por un oidor de la audiencia y dos comerciantes elegidos por él entre los que le propusieran las partes. A partir de 1812 la Alzada de Comercio debía turnar entre los tres jueces letrados de la Cámara de Apelaciones [65]. Este turno comprendió a los cinco miembros, al suprimirse los jueces legos del tribunal. Y a su vez tanto el *Estatuto* de 1815 como el *Reglamento* de 1817 otorgaron a la Cámara de Apelaciones la competencia necesaria para entender en los recursos de nulidad e injusticia notoria que se presentaran contra los fallos de aquella Alzada de Comercio.

En las ciudades del interior actuaban Diputados del Consulado, cuyas funciones judiciales eran ejercidas conjuntamente con dos comerciantes. En 1819 el Congreso sancionó una ley facultando las apelaciones ante la Alzada de Provincia [66].

El Tribunal del Protomedicato subsistió en Buenos Aires hasta que, por decreto del 11 de febrero de 1822, sus funciones fueron transferidas al Departamento de Medicina [67], que formaba parte de la Universidad recién creada.

En cuanto al fuero universitario que ejercía el Rector de la Universidad de Córdoba, fue suprimido por decreto de Urquiza en el año 1856 [68].

4) Párrafo aparte merecen las numerosas disposiciones que se fueron dictando para organizar los recursos extraordinarios que hasta 1810 competían al Consejo de Indias (ver nº 49). Estos eran los de segunda suplicación (para los "casos de corte" iniciados en las audiencias) y los de nulidad e injusticia notoria (cuando la sentencia definitiva decidía contrariamente a la ley aplicable, o violaba las formas del proceso o si de cualquier modo contenía una manifiesta injusticia).

Para evitar la intervención del Consejo de Indias la Junta Grande sancionó —en junio 21 de 1811— el *Reglamento provisorio sobre los recursos de segunda suplicación, nulidad, o injusticia notoria, y otros extraordinarios* [69], que creaba un tribunal formado por cinco miembros de aquélla y regulaba el procedimiento a seguir.

Disuelta la Junta, el Triunvirato se adjudicó esa competencia, pero "asociado a dos ciudadanos de probidad y luces", según decía el *Estatuto Provisional* de 1811. Poco después, el *Reglamento de Institución y Administración de Justicia* dispuso que fuera la Cámara de Apelaciones la que entendiera en aquellos recursos (que a veces eran contra sus propios fallos).

La Asamblea, luego de mantener ese sistema en el *Reglamento* de septiembre 6 de 1813, lo modificó atribuyendo tal competencia a la Comisión Permanente que ella misma nombró al suspender sus sesiones (noviembre 18 de 1813). Un nuevo *Reglamento* especial se dictó poco después [70].

El *Estatuto* de 1815 y el *Reglamento* de 1817 volvieron a modificar ese régimen. Los recursos extraordinarios debían ser resueltos por una comisión de cinco letrados que en cada caso designaría el Poder Ejecutivo. Este sistema continuó hasta 1829, según veremos más adelante (nº 136, a).

El mantenimiento de aquellos recursos, especiales acentuó la dependencia en que se encontraba la Cámara de Apelaciones, aparte de dilatar considerablemente los juicios. No obstante las normas que restringían la posibilidad de utilizarlos, de hecho fueron admitidos contra toda sentencia definitiva en los juicios civiles, subordinando así las resoluciones de los tribunales permanentes al juicio de abogados nombrados por los gobiernos [71].

133. *Los juicios de residencia.*— Esta antigua institución hispánica subsistió durante algunos años en el derecho patrio, pero más en la letra de las leyes que en la práctica institucional.

El *Reglamento de Institución y Administración de Justicia* dispuso que "todo ciudadano que llegue a tener administración pública de cualquier especie estará sujeto al juicio de residencia", pero sólo se ocupó de reglamentar el de los jueces.

La Asamblea del año 1813 resolvió someter a este procedimiento a todos "los funcionarios públicos que han dirigido hasta hoy el gobierno

64 Ley de septiembre 28 de 1821, en ANGELIS, I, 199.
65 *Reglamento de Institución y Administración de Justicia*, de enero 23 de 1812.
66 Ley de septiembre 28 de 1819, en *ACA*, I. 468.
67 ANGELIS, I. 303.
68 RAÚL A. ORGAZ, *La primera constitución republicana de la Universidad de Córdoba*, en *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año IV, nº 3, 295, Córdoba, 1940.

69 *ACA*, VI, 2ª p., 930.
70 Id., I, 70 y 80.
71 MANUEL ANTONIO DE CASTRO, *Prontuario de práctica forense*, cit., 119.

de las provincias unidas", y a tal efecto nombró una comisión de diputados para substanciar las causas [72]. Estos procesos, eminentemente políticos y dirigidos en especial contra los autores del movimiento del 5 y 6 de abril de 1811, produjeron tal conmoción pública que la propia Asamblea resolvió sobreseer en ellos, manteniendo sin embargo el ostracismo de Saavedra y de Campana [73].

El *Reglamento* de 1817 restableció el juicio de residencia, al cual quedarían sometidos todos los funcionarios públicos al término de sus funciones. El Congreso sería juez del Director y de los Secretarios, al par que los demás empleados comparecerían ante los magistrados que designara el Poder Ejecutivo. En cuanto a los miembros de la Cámara de Apelaciones, estaban sujetos al mismo trámite cada cinco años.

Las Constituciones de 1819 y 1826 reemplazaron este sistema por el que después —en la de 1853— se llamó juicio político. Sin embargo, algunas constituciones provinciales de la primera mitad de siglo XIX conservaron la antigua institución [74].

134. *El procedimiento judicial.*— Las normas procesales contenidas en las antiguas leyes castellanas siguieron aplicándose, en lo fundamental, hasta que la Nación (ley 50) y las provincias sancionaron nuevas reglas más orgánicas. Sin embargo, en ciertos casos se introdujeron modificaciones que conviene recordar.

El trámite de los juicios menores de 200 pesos debía ser verbal, tanto ante los alcaldes de hermandad como ante los ordinarios, aunque estos últimos debían llevar actas de esos procesos. En los demás se seguiría el procedimiento escrito. Se eliminaron los derechos que percibían los jueces de los litigantes y se suprimió la exigencia de la firma de letrado en los escritos judiciales [75]. Sin embargo, este último requisito fue restablecido poco después por la Asamblea de 1813 [76]. También se exigió la asistencia de un asesor letrado en los juicios verbales que tramitaran ante los alcaldes bonaerenses [77].

72 Sesiones del 9 y 10 de marzo de 1813, en *ACA*, I, 21 y 23.
73 Id., I, 91.
74 JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *Los juicios de residencia en el derecho patrio*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 5, 108-122, Buenos Aires, 1953.
75 *Reglamento* de enero 23 de 1812.
76 *Reglamento* del 6 de septiembre, ya citado.
77 *Ordenanzas del Cabildo*, citadas en la nota 51.

En el Consulado los juicios debían tramitarse "a estilo llano, verdad sabida y buena fe guardada", sin intervención de abogados. Esta última condición dejó de cumplirse con frecuencia. Los litigantes recurrían a los especialistas para que les redactaran sus escritos, y esta práctica fue finalmente aceptada en Buenos Aires por decreto de octubre 19 de 1857 [78].

Aunque siempre se trató, teóricamente, de rodear de garantías la sustanciación de los juicios criminales, los tribunales especiales que se crearon en 1811 y 1812 quedaron liberados del cumplimiento de las normas vigentes. Pero al dejar "restablecido el orden de derecho para la prosecución de las causas criminales", el *Estatuto* de 1815 y el *Reglamento* dictado dos años después permitieron a los reos "nombrar un padrino, del Abogado y Procurador establecidos por Ley y práctica de los Tribunales". El mismo *Estatuto* agregó otras garantías, y dispuso además que toda sentencia en causas criminales debía ser "pronunciada por el texto expreso de la ley". Por otra parte, la Asamblea ya había prohibido "el detestable uso de los tormentos" [79].

El *Reglamento* de 1817, al insistir en el principio de la legalidad de la penas, agregó sin embargo que "no se entienden por esto derogadas las leyes que permiten la imposición de las penas al arbitrio prudente de los jueces, según la naturaleza y circunstancias de los delitos, ni restablecida la observancia de aquellas otras, que por atroces e inhumanas ha proscripto o moderado la práctica de los Tribunales superiores".

En los juicios civiles de mayor cuantía el procedimiento siguió siendo escrito, lento y a veces de trámite complicado. Sin embargo, los autos interlocutorios no eran apelables, y sí sólo la sentencia definitiva, con la cual concluía la jurisdicción del juez respecto del pleito.

El primer recurso era el de apelación. Según el régimen definitivo establecido en el *Reglamento* de 1817, y en otras leyes anteriores no derogadas, las sentencias de los alcaldes de hermandad iban a uno de los alcaldes ordinarios, y las de éstos ante el Juez de Alzadas de Provincia. Tratándose de juicios inferiores a mil pesos, dos sentencias conformes concluían el pleito. De lo contrario, quedaba abierto el recurso a la Cámara de Apelaciones, a la cual también podía recurrirse directamente omitiendo la instancia ante la Alzada.

Tres sentencias conformes daban fin al pleito en los juicios mayores a mil pesos. No habiéndolas, la Cámara entendía en revista (o por vía de

78 ANGELIS, IV, 883.
79 Ley de mayo 21 de 1813, en *ACA*, I, 44.

súplica o suplicación), y aún quedaba la posibilidad de intentar los recursos extraordinarios que ya mencionamos (ver nº 132, § 4).

En el orden mercantil no podía haber más de tres instancias: el Consulado, la Alzada de Comercio y (en el caso de ser procedente alguno de los recursos extraordinarios) la Cámara de Apelaciones.

En el fuero eclesiástico dos sentencias conformes eran definitivas. No siéndolas las del ordinario y la del obispo más próximo, se apelaba en tercera instancia al otro obispo, cuya decisión daba fin al proceso. Las resoluciones dictadas por la Cámara en los recursos de fuerza no eran apelables.

En los procesos criminales, la ejecución de las sentencias de presidio, azotes o destierro, además de la de muerte, debía ser consultada previamente con la Cámara de Apelaciones, aunque no hubiera mediado recurso alguno. Esta podía de ese modo rever el fallo u ordenar su cumplimiento.

Todas estas normas, que procuraban regular legalmente los pleitos y procesos rodeándolos de ciertas garantías, no siempre fueron debidamente cumplidas. Ni siquiera la Cámara de Apelaciones, sometida a la dependencia de Ejecutivos a veces prepotentes, tuvo la posibilidad de desempeñar la función tutelar que las leyes le asignaban. Y además, como nunca tuvo la facultad de declarar la ilegitimidad de los actos de gobierno (como la habían tenido las antiguas audiencias), careció de las atribuciones que la hubieran convertido en un verdadero Poder del Estado.

135. *La justicia nacional y el procedimiento.*— La Constitución de 1853 dispuso que "el Poder Judicial de la Confedaración será ejercido por una Corte Suprema de Justicia compuesta de nueve jueces y dos fiscales, que residirán en la capital, y por los demás tribunales inferiores que el gobierno estableciese" (art. 91). Los magistrados nacionales serían inamovibles pero sometidos al juicio político del Congreso.

La competencia de estos tribunales era muy amplia. Entendían en todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, por las leyes de la Confederación y por los tratados con las naciones extranjeras; de los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los recursos de fuerza; de los asuntos en que la Confederación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; entre una provincia y sus propios vecinos, y entre una provincia y un Estado o ciudadano extranjero" (art. 97).

La reforma de 1860 (art. 100) introdujo importantes modificaciones a esas cláusulas, limitando la competencia de los tribunales nacionales. Estos cambios fueron: a) suprimir la facultad de entender en los conflictos de los poderes provinciales; b) eliminar los recursos de fuerza; c) otorgar a los tribunales de provincia competencia en las causas regidas por los código nacionales; d) conceder a los mismos tribunales locales el conocimiento de los pleitos entre una provincia y sus propios vecinos; y e) modificar la cláusula final para que esa competencia se extendiera a las causas "entre una provincia y sus vecinos contra un Estado o ciudadano extranjero".

Estas modificaciones estuvieron inspiradas en una tendencia más acentuadamente federalista, que quiso dar mayores facultades a los tribunales de provincia y eliminar la intromisión de la Corte en los conflictos de los poderes locales. Respecto de estos últimos, cuando no pudieron resolverse en el ámbito provincial, sólo quedó como único recurso la intervención federal resuelta por los poderes políticos nacionales.

Como ya lo señalamos, estos tribunales no llegaron a instalarse en la época de la Confederación. La reforma de 1860 suprimió también la referencia al número de jueces que debían formar la Corte Suprema, el cual era considerado entonces excesivo.

La organización de la justicia nacional era indispensable para completar el sistema de poderes creado en 1853. Al día siguiente de inaugurado el período presidencial de Mitre, el Congreso sancionó la ley 27 para dar forma a la Corte Suprema y a los demás tribunales inferiores. La Corte debía componerse, según esa ley, de cinco ministros y un procurador general que fueron nombrados el 18 de octubre de 1862. Estos fueron los doctores Valentín Alsina (designado presidente, que no quiso aceptar el cargo), Francisco de las Carreras (que más tarde fue el primer Presidente de la Corte), Salvador María del Carril, Francisco Delgado y José Barros Pazos. Francisco Pico fue Procurador General de la Nación. Sólo a mediados de 1865 fue llenada la vacante de Alsina nombrándose a José Benjamín Gorostiaga, el principal autor de la Constitución. La misma ley establecía además la creación de los juzgados inferiores de sección en número de uno o más en cada provincia.

La Corte tardó un año en dar principio a su funcionamiento, ocupándose sus miembros durante ese tiempo en preparar las leyes que regularían sus facultades y procedimientos. El 25 de agosto de 1863 el Congreso expidió las leyes que llevan los números 48, 49 y 50, y en octubre

comenzó a actuar el alto tribunal. La primera de esas leyes fija la jurisdicción y competencia de la Corte y de los Juzgados nacionales de sección; la segunda los delitos cuyo juzgamiento les corresponde; y la tercera las reglas de procedimiento para actuar ante ellos.

En 1902 se completó esa organización de la justicia nacional (que en la práctica y luego en la legislación se llamó federal), creándose las Cámaras de Apelación en la Capital, La Plata, Paraná y Córdoba, como cuerpos intermedios entre los juzgados de primera instancia y la Corte Suprema [80].

Al federalizarse la ciudad de Buenos Aires se hizo necesario organizar sus tribunales, que hasta entonces habían sido los de la provincia. La ley 1144, dictada en 1881, dispuso que la administración de justicia en este distrito sería desempeñada por alcaldes, jueces de paz y jueces de mercado —todos ellos legos— para los asuntos de menor cuantía; por jueces letrados en lo civil (en número de cuatro), comercial (dos), criminal (dos), y correccional (uno); y tres Cámaras de Apelación en lo Civil, Comercial y Criminal y Correccional. La misma ley organizó el Ministerio Público, la protección de los menores e incapaces, estableció reglas para los escribanos y creó el Registro de la propiedad, hipotecas, embargos e inhibiciones y el Archivo general de tribunales. Esta ley fue sustituida a los pocos años por la que lleva el número 1893, sancionada en 1886, que mantuvo la misma organización pero reunió en una sola a las dos Cámaras que atendían en los fueros criminal y comercial. Esta unión cesó en 1910, creándose una Cámara en lo Comercial (ley 7055), al mismo tiempo que se establecían dos en lo Civil y se facultaba a todas para dictar fallos plenarios. El número de jueces y de Cámaras fue aumentado posteriormente.

Otras leyes alteraron también aquella organización. En 1934 (ley 11.924) se dio forma a la Justicia Nacional de Paz para la Capital Federal, en reemplazo de los antiguos jueces legos. Por decreto nº 32.347/1944 quedaron organizados los Tribunales del Trabajo, para entender en los asuntos laborales. Por último, la ley 13.278 (de 1948) creó también dos juzgados para las causas contencioso-administrativas de la Capital.

La justicia de los Territorios Nacionales adquirió forma en 1884 (ley 1532), poniéndola a cargo de jueces de paz electivos en los pueblos de más de mil habitantes y de un juez letrado en cada una de las gobernaciones. Según la doctrina más generalizada, tanto estos últimos como los

80 Ley 4055. Numerosas leyes posteriores fueron aumentando paulatinamente el número de juzgados y de Cámaras.

magistrados de la Capital Federal formaban parte integrante del Poder Judicial de la Nación, amparados por consiguiente por la garantía de la inamovilidad y sometidos al juicio político del Congreso [81].

La existencia de este Poder Judicial fue un poderoso factor para el afianzamiento del derecho y de las libertades individuales. La presencia de magistrados generalmente rectos, capaces e independientes de las influencias políticas dio mayor seguridad a las relaciones colectivas contribuyendo a afirmar la paz en la sociedad. A través de los años la obra de la justicia se fue perfeccionando, auxiliada también por los estudios doctrinarios. En este sentido la Corte Suprema —y también las Cámaras de Apelaciones de la Capital— sobresalieron por la jerarquía de sus fallos y la lucidez de sus teorías. Formada aquélla, casi siempre (con excepción del período comprendido entre 1947 y 1955), por hombre eminentes, con experiencia del derecho y de los asuntos públicos, y con la preocupación de mantener el prestigio del alto tribunal y la continuidad de su jurisprudencia, fue elaborando paulatinamente un vasto cuerpo de doctrina constitucional que sirvió de amparo a las libertades individuales, contuvo los abusos del poder y dio al derecho una preeminencia hasta entonces desconocida.

Factor decisivo en esta labor de afirmación de los principios jurídicos fue la facultad, concedida a la Corte por la ley 48, de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos o actos de los poderes nacionales o provinciales cuando estuvieran en pugna con la ley suprema. Aquella ley otorgó este *recurso extraordinario* contra las sentencias definitivas de los tribunales superiores de las provincias, cuando en el pleito se hubiera cuestionado la validez de una ley, decreto, acto o derecho y la decisión hubiera sido contraria a las disposiciones de la constitución. La ley 4055 extendió este mismo recurso a las decisiones definitivas de los tribunales federales, de la Capital y de los militares. La Corte se convirtió así —como ella misma lo dijo en uno de sus primeros fallos— en "el intérprete final de la Constitución, por cuya razón siempre que se haya puesto en duda la inteligencia de alguna de sus cláusulas y la decisión sea contra el derecho que en ella se funda, aunque el pleito haya sido resuelto por un tribunal de fuero común, la sentencia está sujeta a revisión de la Suprema Corte" [82].

81 No fue ésta la opinión de la Corte en una declaración incidental que no tuvo trascendencia (*Fallos*, 30, 112, del año 1886).

82 *Fallos*, 1, 348.

Sin embargo, la ley 48 y la propia jurisprudencia de la Corte subordinaron el ejercicio de este recurso a exagerados requisitos procesales: es necesario plantear la cuestión constitucional en la primera oportunidad posible, fundarla expresamente indicando la norma que se considera violada, y debe tratarse de una sentencia inapelable del tribunal que ha entendido en la causa o de la autoridad que ha tomado la decisión que se impugna. La admisión del recurso siempre se ha hecho en forma restrictiva. Además, la Corte "nunca procede de oficio —según lo dispuso la ley 27— y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte". Por esta razón se ha negado sistemáticamente a "hacer declaraciones generales o en abstracto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la leyes" [83].

Tampoco interviene la Corte en las cuestiones de carácter político, dejando su decisión a los otros poderes. En este aspecto la conducta del alto tribunal fue —y continúa siendo— demasiado prudente en su deseo de no invadir la esfera de acción reservada al Congreso y al Ejecutivo. Ambos pueden, en efecto, realizar actos contrarios a la Constitución, que eventualmente afectan derechos subjetivos de otras personas o instituciones, quedando ésta sin amparo judicial [84]. En tal sentido, la prescindencia de la Corte favoreció los avances de los poderes políticos de la Nación, especialmente en detrimento de las autoridades provinciales. De la misma manera cabe afirmar que la interpretación de las atribuciones nacionales, hecha por la Corte, facilitó su progresiva ampliación en perjuicio de las facultades de los gobiernos locales. Pero debe reconocerse, en este último aspecto, que el tribunal se amoldó al ritmo centralizador que impera cada vez más en la República.

Faltó a la Corte, por último, competencia para decidir en los conflictos de poderes. La reforma de 1860 suprimió esa atribución tan conveniente, cuyo ejercicio hubiera ahorrado al país muchas vueltas y muchas intervenciones federales; porque no pudiendo recurrirse a la justicia, fue necesario utilizar otros remedios que no se fundaban en el derecho, sino en la fuerza o en las conveniencias políticas [85].

83 *Fallos*, 1, 28 y 455; 4, 195; 12, 373; 24, 248; 95, 290; y muchos otros posteriores.

84 Critica esta actitud de la Corte CLODOMIRO ZAVALÍA, *Historia de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, en relación con su modelo norteamericano*, 273 y 275, Buenos Aires, 1920.

85 Ver RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *La Corte Suprema y sus grandes presidentes*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXIV, 1ª secc., 247-263, Buenos Aires, 1963.

La Corte Suprema de Justicia funcionó regularmente hasta 1946. En septiembre de ese año el Congreso Nacional, impulsado por el gobierno peronista, inició juicio político contra cuatro de sus miembros y el Procurador General de la Nación, separándolos de sus cargos en abril de 1947. Los reemplazantes resultaron obsecuentes magistrados que tampoco estaban preparados para el desempeño de sus elevadas funciones. Poco después, la reforma constitucional de 1949 puso en comisión a todos los jueces, siendo muchos de ellos separados por razones políticas. La revolución de 1955 reorganizó la justicia nacional, y más tarde los miembros de la Corte aumentaron a siete (ley 15.271). Pero en 1966 se volvió a restablecer el número anterior (ley 16.895).

La revolución de 1966 cambió totalmente el elenco de la Corte, y al mismo tiempo dispuso instituir un nuevo procedimiento en reemplazo del juicio político, imposible de realizar por la clausura del Congreso. Para ello se dictó la ley 16.937 que organiza un jury de enjuiciamiento formado por magistrados de los tribunales superiores.

La Constitución dispuso que la Corte Suprema entendería en primera y única instancia en los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros y en los que alguna provincia fuese parte. En las demás causas propias del fuero federal entiende por vía de apelación o en ejercicio del recurso extraordinario cuando éste es procedente.

La ley 48 admitió la apelación para ante la Corte Suprema de las sentencias definitivas y de los autos interlocutorios con fuerza de definitivos dictados por los Jueces de Sección en las causas criminales y en las civiles que excedieran de 200 pesos fuertes. Al crearse las Cámaras de Apelación (ley 4055), se limitó aquel recurso a las demandas contra la Nación que fueran superiores a 5.000 pesos, a ciertas causas de jurisdicción marítima y a los delitos con penas mayores de diez años de prisión. También quedó encargada de resolver las cuestiones de competencia entre diversos tribunales. Los demás pleitos y procesos debían concluir en aquellas Cámaras, salvo la posibilidad del recurso extraordinario.

La Corte ha creado también, por vía jurisprudencial, dos recursos nuevos: el de arbitrariedad de sentencia cuando el fallo definitivo no se funda en una correcta aplicación de la ley, y el de amparo cuando se lesiona una garantía constitucional —por actos del Estado o de particulares— y no existe procedimiento adecuado o suficientemente rápido para corregir la lesión. Este último fue reglamentado en 1966 por la ley 16.986.

Al organizarse la justicia de la Capital, la ley 1893 adoptó los mismos códigos de procedimientos en lo civil y en lo criminal que desde an-

tes regían en la provincia de Buenos Aires [86]. También en esta jurisdicción las instancias se limitaron, a dos en todos los fueros. Y para evitar las sentencias contradictorias que podían dictar las distintas salas de un mismo tribunal se autorizó, primero en la Capital y luego en el orden nacional, la reunión de todos los miembros de cada Cámara a fin de pronunciarse sobre una determinada cuestión emitiendo un fallo plenario a fin de unificar la jurisprudencia. Así lo dispuso la ley 13.998.

No obstante la tendencia hacia la unificación de los procedimientos entre los tribunales nacionales y los de la Capital Federal, estos dos fueros continuaron rigiéndose por normas distintas: la ley 50 y sus modificaciones en el ámbito federal, y la ley 1893 con sus reformas posteriores en la ciudad de Buenos Aires. Sólo en fecha muy reciente se ha dictado un *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación* que abarca ambas jurisdicciones y que tiende a agilizar la substanciación de los juicios, otorga mayores facultades a los jueces para ordenar los trámites y crea para ciertos casos procesos sumarios y sumarísimos (ley 17.454, de septiembre 20 de 1967).

Para demandar judicialmente a la Nación se requería, según una antigua regla jurisprudencial, la previa autorización legislativa. La ley 3952 (del año 1900), eliminó este requisito pero en cambio exigió la reclamación de los derechos controvertidos ante el Poder Ejecutivo y su denegatoria o su silencio durante ciertos plazos [87].

También los otros poderes del Estado ejercen funciones jurisdiccionales. El Congreso era juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros; podía corregirlos por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlos por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirlos de su seno (arts. 53 y 55 de la Constitución). El Senado —previa acusación de la Cámara de Diputados— podía juzgar al Presidente, Vicepresidente, Ministros y Jueces nacionales (arts. 45, 51 y 52), por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes. Si la acusación era contra un legislador, la Cámara respectiva podía suspenderlo a fin de ser sometido a proceso ante el juez competente (art. 62).

86 Posteriormente fueron sancionadas otras leyes procesales complementarias o modificatorias, especialmente las que llevan los números 4128, 11.122, 14.191 y 14.237. También se establecieron procedimientos especiales para la Justicia Nacional de Paz y la del Trabajo.

87 Ver también la ley 11.634.

El Poder Ejecutivo, por su parte, ejerce funciones jurisdiccionales en el ámbito de la administración pública, ya entendiendo en los pedidos de reconsideración de sus decisiones que pueden interponer los particulares afectados, ya decidiendo las controversias mediante el recurso jerárquico, que debe resolver el Presidente mediante un decreto formal [88]. Este recurso procede contra las resoluciones dictadas por funcionarios públicos, órganos centralizados y entidades autárquicas estatales, y desde luego no excluye la posterior acción judicial. Esta actividad jurisdiccional del Estado, cada vez mejor organizada, tiene fundamental importancia para el amparo de los derechos y para una rápida solución de los conflictos que pueden suscitarse dentro de la administración pública con los particulares, pues de otra manera éstos deberían recurrir al Poder Judicial entablando acciones cuyo trámite es siempre más lento y gravoso.

136. *Las provincias en la época preconstitucional.*— Ya hicimos referencia, anteriormente, al proceso formativo de las entidades locales que adoptaron el nombre de provincias (nº 100). Ahora debemos ocuparnos más especialmente de sus instituciones y de la evolución que sufrieron a lo largo del primer medio siglo de nuestra historia independiente. Dejamos así, momentáneamente, la contemplación del conjunto de la Nación para estudiar sus divisiones territoriales y políticas.

a) *Provincia de Buenos Aires.*— Vencido el Directorio en la batalla de Cepeda (febrero 1º de 1820), y ante la intimación de los caudillos federales López y Ramírez, el ayuntamiento porteño convocó un Cabildo Abierto. Este se reunió el 16 del mismo mes y eligió doce diputados de la ciudad que formaron inmediatamente una Junta de Representantes, la cual nombró gobernador de la provincia a Manuel de Sarratea. Este último firmó, junto con aquéllos, el Tratado del Pilar que reconocía la federación existente y expresaba el deseo común de organizar un gobierno central.

Luego de producidas nuevas disensiones entre los federales y los miembros del partido directorial que dominaban en Buenos Aires, el 6 de junio de 1820 la Junta nombró gobernador propietario a Idelfonso Ramos Mejía con "todo el lleno de facultades en lo político, económico y militar por el espacio de ocho meses", con un Consejo con voto consultivo en los asuntos que el gobernador le sometiera y con voto resolutivo para evitar que éste ejerciera funciones judiciales, estableciera impuestos, creara

88 Ver decreto 7520 de 1944.

nuevos empleos, otorgara ascensos militares de categoría superior o prebendas eclesiásticas y firmara tratados de paz o declarara la guerra sin aprobación de la Junta [89]. Fue ésta, como se ha dicho, la primera carta escrita de la provincia.

Meses después la Junta de Representantes eligió gobernador a Martín Rodríguez, otorgándole hasta finalizar el año "todo el lleno de facultades y la mayor amplitud de ellas que sea necesario al logro de la única y suprema ley de los Estados que es la salud del pueblo" [90].

Superadas la tremenda anarquía y las convulsiones del año 1820, las instituciones provinciales comenzaron a funcionar con mayor regularidad. La Junta se declaró "extraordinaria y constituyente" [91], y poco después ella misma dispuso que la elección de los diputados se haría por votación directa de todos los hombres libres de más de 20 años, los cuales podrían elegir a cualquier ciudadano mayor de 25 que fuera propietario o industrial. La ciudad tendría doce diputados y la campaña once, que debían renovarse por mitades al principio de cada año. Sólo ella podría establecer impuestos, autorizar gastos, sancionar el presupuesto y aprobar las cuentas de inversión [92].

El Poder Ejecutivo era desempeñado por un Gobernador, elegido cada tres años por la Junta de Representantes. Debía ser mayor de 35 años y natural de la provincia. Durante sus ausencias o enfermedades era reemplazado por sus Ministros, y en caso de muerte o renuncia por el Presidente de la Junta [93]. No se dictó ninguna ley especial que determinara sus facultades, quedando en vigor a este respecto el *Reglamento* de 1817.

Con respecto a la administración de justicia y al régimen municipal el gobierno de Martín Rodríguez —impulsado por su ministro Rivadavia— realizó cambios fundamentales. Los cabildos de Buenos Aires y Luján fueron suprimidos por ley de diciembre 24 de 1821, y sus atribuciones de policía y abastecimiento quedaron a cargo de un Jefe de Policía secundado por Comisarios en la ciudad y en la campaña.

En cuanto a las funciones judiciales, los alcaldes ordinarios y de la hermandad fueron reemplazados por cinco Jueces de Primera Instancia

89 JOAQUÍN PÉREZ, *Historia de los primeros gobernadores de la provincia de Buenos Aires. El año XX desde el punto de vista político-social*, facsímil entre págs. 130 y 131, La Plata, 1950; LEVENE, *Historia del derecho argentino*, cit., V, 203, Buenos Aires, 1949.

90 *ACA*, VI, 2ª p., 1079.

91 Ley de agosto 3 de 1821, en ANGELIS, I, 167.

92 Leyes de agosto 14 de 1821, noviembre 28 de 1822 y septiembre 5 de 1821, en id., I, 173, 411 y 190 respectivamente.

93 Ley de diciembre 23 de 1823, en id., I, 549.

(letrados) y por Jueces de Paz respectivamente. De los primeros, dos ejercerían sus funciones en la ciudad y tres en la campaña. Los segundos tendrían jurisdicción en cada parroquia urbana o rural, con la misma competencia que habían tenido los alcaldes de hermandad [94]. Sin embargo, tres años después se suprimieron los jueces letrados de la campaña y aumentaron a cuatro los de la ciudad, dos para las causas civiles y los otros dos para entender en los procesos criminales [95]. El sistema de apelaciones y los trámites judiciales continuaron sin alteración.

Las instituciones políticas de la provincia (Gobernador y Legislatura) desaparecieron después de la capitalización de Buenos Aires en marzo de 1826 (ver nº 102). Pero el 11 de agosto del siguiente año, después de disuelto el Congreso Nacional, volvió a constituirse la Junta de Representantes que inmediatamente eligió gobernador a Manuel Dorrego, jefe de la oposición federal.

Poco tiempo duró el gobierno de este último. El general Juan Lavalle se puso al frente de los antiguos unitarios y el 1º de diciembre de 1828 depuso al gobernador, fusilándolo al tomarlo preso en Navarro. Lavalle se hizo elegir en el cargo por una asamblea reunida en la iglesia de San Francisco, y la Legislatura quedó disuelta. El 4 de mayo de 1829 se formó, en su reemplazo, un Consejo de Gobierno nombrado por el Ejecutivo. Pero Lavalle no pudo sostenerse. Después de las convenciones de Barracas y Cañuelas, celebradas con Juan Manuel de Rosas, ambos resolvieron nombrar gobernador a Juan José Viamonte y restablecer la Junta de Representantes.

Esta evolución política condujo a Rosas al poder. El 6 de diciembre de 1829 la Junta le otorgó el cargo de Gobernador y Capitán General con "las facultades extraordinarias que juzgue necesarias hasta la reunión de la próxima Legislatura" (ver nº 104), colmándolo al mismo tiempo de honores inusitados. Otra ley del 2 de agosto de 1830 amplió el plazo de aquellas facultades extraordinarias y dispuso que la Junta sólo se reuniría para tratar los asuntos que fueran compatibles con ese "poder discrecional" [96].

Disminuida la autoridad de la Junta, Rosas utilizó sus facultades excepcionales para reorganizar la administración pública de acuerdo con sus orientaciones políticas. Muchos funcionarios, eclesiásticos y jueces fueron destituidos, y por decreto de marzo 5 de 1830 aumentó a siete el

94 Id., I, 271.

95 Id., II, 630.

96 *ACA*, VI, 2ª p., 1080 y 1084.

número de Camaristas y a dos el de los Fiscales [97]. El sistema de administración de justicia no fue alterado, pero los jueces de paz comenzaron desde entonces a ejercer funciones políticas, electorales, de policía, notariales, etc., que les permitieron desempeñar un papel muy destacado en las campañas [98].

Al concluir su período de tres años, la Legislatura porteña no quiso renovar las facultades extraordinarias de Rosas, y éste renunció. Dos años de graves conmociones políticas lo llevaron nuevamente al gobierno, esta vez con la Suma del Poder Público (ver nº 106). La ley del 7 de marzo de 1835 le concedió la dictadura, con el encargo de proteger la religión católica y "la causa nacional de la federación".

En el ejercicio de esas facultades absolutas Rosas desempeñó, en realidad, los tres poderes del Estado. Aunque los legisladores y los magistrados siguieron en sus funciones, la sumisión de todos ellos a la autoridad de aquél fue completa, salvo muy pocas excepciones. La Junta se ocupaba únicamente de los proyectos que Rosas le sometía [99], sin dejar de decretarle honores de toda índole. En varias oportunidades el propio gobernador se avocó al conocimiento de causas judiciales, hizo cambiar el régimen procesal o quitó los autos a los jueces competentes. Su poder se puso en evidencia, además, resolviendo sin forma de juicio fusilamientos, expulsiones, embargos de bienes y toda clase de medidas persecutorias, de tal modo que durante su largo gobierno no existieron garantías y todo quedó subordinado a su despótica voluntad.

Importante, desde el punto de vista del régimen judicial, fue el restablecimiento del Tribunal de Recursos Extraordinarios (ver nº 132, § 4). Siendo gobernador Viamonte, el 20 de octubre de 1829 había dictado un decreto que autorizaba los recursos de nulidad e injusticia notoria ante la Cámara de Apelaciones en pleitos menores de 4.000 pesos; y de apelación ante el mismo tribunal en causas superiores, siempre que se hubieran dictado dos sentencias conformes por otros magistrados. Siendo contrarias las dos sentencias, la Cámara podía entender en apelación y luego mediante el recurso de revisión de su propio fallo, para lo cual debía acompañarse de los dos fiscales y en su defecto de otros dos jueces que el propio tribunal nombraría [100]. Esta reforma significaba, por lo tanto,

97 ANGELIS, II, 1043.

98 BENITO DÍAZ, *Juzgados de Paz de campaña de la provincia de Buenos Aires (1821-1854)*, La Plata, 1959.

99 Así lo resolvió la ley de abril 25 de 1835, en ANGELIS, II, 1271.

100 Id., II, 1012.

suprimir el Tribunal de Recursos Extraordinarios designado por el gobierno.

Rosas, en virtud de sus facultades especiales y de la suma del poder público, podía avocarse al conocimiento de las causas judiciales. Para entender en ellas la ley del 5 de diciembre de 1838 restableció el "Tribunal de Recursos Extraordinarios por nulidad e injusticia notoria" [101], el cual estaría formado por tres Representantes, el Fiscal del Estado y el Asesor General de Gobierno, y sólo declararía "que hay nulidad o injusticia notoria, si el punto sobre que se ha recurrido está directamente determinado por la ley, y ésta ha sido infringida". Poco después, la ley de julio 30 de 1839 declaró restablecido el recurso ordinario de segunda suplicación ante la Cámara, suprimiendo el de revisión creado por el decreto de Viamonte [102].

Después de la caída de Rosas, la Legislatura bonaerense abolió los recursos extraordinarios de nulidad e injusticia notoria [103].

b) *Las demás provincias.*— Muy largo y complejo sería analizar, en una obra de esta índole, las instituciones políticas y judiciales que se fueron creando en cada una de las trece provincias restantes, así como sus cambios respectivos. Más que las leyes y constituciones sancionadas, nos interesa reflejar el sistema que efectivamente predominó en todas ellas al separarse del conjunto de la Nación.

Desde 1811 Entre Ríos y Corrientes fueron teatro de diversas invasiones de españoles, paraguayos, portugueses y artiguistas, que desorganizaron las poblaciones diseminadas que allí existían e hicieron perder su autoridad a los gobernantes enviados desde Buenos Aires. El poder de Artigas sobre esas regiones se afianzó a fines de aquel año al instalarse con sus huestes orientales en el campamento del Ayuí. En 1814, ya en lucha abierta contra el Directorio, Artigas es designado Protector de los Pueblos Libres, al mismo tiempo que Posadas —para contrarrestar ese separatismo— crea por decreto las intendencias de Entre Ríos y Corrientes (septiembre 10 de 1814).

En abril del siguiente año Santa Fe, bajo la influencia de las tropas artiguistas, designa su primer gobernador desconociendo la unidad nacional. De nada valieron las expediciones enviadas sucesivamente para someterla, pues por el contrario desde julio de 1818 Estanislao López se constituyó en gobernante vitalicio. En Entre Ríos logra predominar Fran-

101 Id., III, 1556.

102 Id., III, 1588.

103 Ley de noviembre 18 de 1852, en id., IV, 452.

cisco Ramírez, que trata de independizarse de Artigas. Ambos —López y Ramírez— derrotan en Cepeda al Director Supremo Rondeau (febrero 1° de 1820), y el segundo elimina de la escena política al caudillo oriental después de vencerlo en Las Tunas (junio 24 de 1820). Como consecuencia de este triunfo, Ramírez forma con Corrientes y Misiones la República de Entre Ríos, que desaparece como tal con su derrota y su muerte ocurridas un año más tarde. Estanislao López quedó como la figura dominante en el Litoral hasta 1838, aunque cada provincia tuvo sus propios gobernadores.

También bajo la influencia de Artigas la intendencia de Córdoba eligió en 1815 su primer gobernador (José Javier Díaz), aunque sin cortar relaciones con el Directorio y sin dejar de enviar sus diputados al Congreso de Tucumán. Este último nombró gobernador a Ambrosio Funes, otorgándole además facultades extraordinarias. Más tarde, desde 1817 hasta principios de 1820, Manuel Antonio de Castro ejerció el cargo por designación del Directorio, pero tuvo que dejarlo después de la sublevación de Arequito, cuyo resultado fue entronizar en el mando de la provincia al coronel Juan Bautista Bustos. Este último gobernó durante nueve años. En 1816 La Rioja quiso desconocer su dependencia de Córdoba, pero sólo logró su autonomía en 1821.

La intendencia de Salta fue dividida en dos por disposición del gobierno nacional, que en octubre 8 de 1814 creó la de Tucumán incluyendo en ella a Catamarca y Santiago del Estero. Un pequeño Congreso formado por representantes de los dos primeros distritos proclamó, en mayo de 1820, la República del Tucumán nombrando presidente de ella a Bernabé Aráoz. Pero antes de que eso ocurriera Juan Felipe Ibarra se había sublevado en Santiago del Estero, en donde quedó como gobernador hasta su muerte (1851). Por su parte, Catamarca se separó de Tucumán en 1821.

También en Salta surgieron en 1815 los gérmenes del separatismo bajo la Dirección de Martín Güemes; y aunque éste colaboró con las autoridades nacionales en la defensa del territorio, de hecho la provincia siguió siendo gobernada con plena autonomía. De ella se separó Jujuy en 1834.

Por último, la intendencia de Cuyo, creada en noviembre 29 de 1813, permaneció unida a las autoridades nacionales hasta principios de 1820, en que cada provincia proclamó su autonomía.

Bajo este último régimen —que teóricamente era el de las soberanías provinciales— cada distrito tuvo que organizar sus instituciones. Los antiguos cabildos desaparecieron y en su reemplazo se organizaron Legislaturas con facultades muy limitadas, cuya principal función consistió en elegir a los gobernadores o en acordar legitimidad a quienes llegaban violentamente al poder.

El Poder Judicial quedó en manos de los alcaldes ordinarios con apelación ante los cabildos, hasta que estos últimos cuerpos fueron desapareciendo. Entonces se nombraron jueces de paz y jueces de primera instancia (llamados a veces alcaldes pedáneos y alcaldes mayores), previéndose también una segunda instancia que fue conferida al propio gobernador, a un juez de alzadas o a un tribunal superior. La falta de letrados y la intervención de los gobernadores quitó a esa justicia la capacidad y la independencia que necesitaba para proteger los derechos y conservar las garantías.

La pieza maestra de esa organización política local fue sin duda alguna el gobernador (cuyo título llevaba frecuentemente el aditamento de capitán general), con amplias facultades políticas, financieras y militares. Estos gobernadores tuvieron calidades y actuación muy diversas según los lugares y las épocas. Hubo mandatarios despóticos que se mantuvieron en el poder durante largos años, y hubo también otros más moderados que ejercieron una autoridad paternal. Algunos recibieron facultades extraordinarias o la suma del poder público. Los más de ellos apenas demostraron alguna preocupación por el adelanto de las poblaciones. Otros, los menos, quisieron organizar las instituciones y mejorar las condiciones de vida, pero siempre con escasos resultados.

Raras veces fue pacífica la permanencia de esos gobernadores en el poder. El país vivió en una guerra civil casi constante, ya dentro de cada provincia, ya luchando una con otras, ya levantándose contra los gobiernos nacionales o contra Rosas. Todo ello provocaba un endurecimiento de la función pública, persecuciones violentas a los adversarios y frecuentes ofensas a las formas civilizadas y a los derechos humanos.

En estas condiciones, los regímenes institucionales que se iban creando casi nunca pudieron funcionar con regularidad. Las constituciones y las leyes que se dictaban bajo la influencia de principios teóricos —aunque a veces con un sincero deseo de respetarlas— sólo tuvieron efímera vigencia.

La autonomía de que gozaron las provincias fue más aparente que real. Siempre hubo caudillos que extendían su influencia y su poder más allá del ámbito de su propio distrito. Artigas, Ramírez, López, Bernabé Aráoz, Bustos, Quiroga, Ibarra y Alejandro Heredia fueron los más notorios. Después de las muertes de Quiroga (1835), López y Heredia (1838), Rosas quedó como el único caudillo que dominaba con su soberana voluntad en todo el escenario del país.

137. *La organización constitucional de las provincias.*— Aunque la mayor parte de las provincias dictó constituciones en el período en que no existía la unidad nacional (ver nº 175), en realidad la vigencia de un régimen constitucional en todo el país comienza en 1854, cuando empieza a funcionar la ley suprema de la Confederación y se sancionan las de orden local incluso en Buenos Aires.

El Congreso reunido en Santa Fe dispuso que cada provincia debía dictar "para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita, y las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación" (art. 5º).

En cumplimiento de esas normas, las provincias reunidas en Confederación fueron sancionando sus respectivos códigos políticos. Mendoza —inspirándose en el proyecto que para ella había preparado Alberdi [104]— lo hizo en 1854. De 1855 son las de Córdoba, San Luis, Catamarca, Jujuy, Salta y La Rioja. Un año después lo hicieron Santa Fe, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero y San Juan [105]. El Congreso Nacional las examinó minuciosamente y en muchos casos suprimió algunas disposiciones [106].

Varias de esas primeras constituciones imitaron el proyecto de Alberdi. Eran simples, breves y contenían las normas más elementales e indispensables para la organización del gobierno, sin llegar a la frondosidad reglamentaria. Todas se ajustaban, en lo fundamental, a un régimen uniforme. Después de establecer algunas reglas generales, incluso en lo referente a la religión de la provincia [107], creaban un Poder Legislativo de una sola cámara elegida por el pueblo y con atribuciones limitadas, un Poder Ejecutivo unipersonal —el gobernador— nombrado a veces por los diputados y otras por un colegio electoral, y un Poder Judicial formado por una cámara de justicia y juzgados inferiores. El gobernador, eje del sistema político, era asistido por un ministro general y también —en algunas de esas constituciones— por un Consejo de Gobierno formado por

104 *Elementos del derecho público provincial argentino*, Valparaíso, 1853.

105 EMILIO M. DE ALVEAR, *Constitución de la Confederación Argentina y constituciones particulares de las provincias que la forman*, Buenos Aires, 1858.

106 Ver leyes de agosto 22, 27 y 29 de 1855, etc.

107 Con excepción de las de Buenos Aires de 1873, San Juan y Entre Ríos, todas las constituciones provinciales anteriores a 1875 y algunas posteriores adoptaban a la religión católica como religión de la provincia, o disponían una especial protección.

ambos y otros cinco miembros, que debía aprobar los proyectos de ley, el presupuesto y ciertos nombramientos [108]. Por último, todas ellas establecían las base del régimen municipal o preveían la sanción de una ley para organizarlo (ver nº 138).

La provincia de Entre Ríos, que había sido federalizada durante la presidencia de Urquiza (ver nº 122), recuperó su autonomía y pudo sancionar su propia constitución en 1860, la cual también fue aprobada por el Congreso.

Por su parte, Buenos Aires, se dio su propia organización constitucional. Su Sala de Representantes, "en uso de la soberanía extraordinaria" que tenía, sancionó el 11 de abril de 1854 la *Constitución para el Estado de Buenos Aires* [109], que no era más que un perfeccionamiento del proyecto que había sido elaborado en 1833. En ella se llegó a un cierto compromiso entre las tendencias separatistas y las que aspiraban a reconstruir la unidad nacional, previendo la posibilidad de esa unión (art. 171).

El nuevo código político bonaerense organizaba un Poder Legislativo bicamarista con una Comisión Permanente que actuaría durante el receso del Congreso con el objeto de "velar sobre la observancia de la constitución y de las leyes" y de convocar a la Asamblea General cuando lo considerara necesario. El Poder Ejecutivo sería desempeñado por el Gobernador del Estado, elegido cada tres años por la Asamblea Legislativa. Y el Poder Judicial estaría presidido por un Tribunal Superior e integrado por juzgados cuyas respectivas competencias establecerían las leyes.

La reforma constitucional de 1860 suprimió el requisito de la aprobación por el Congreso de las constituciones provinciales. A mediada que cada uno de estos distritos lo consideró necesario, se fueron sancionando reformas con el objeto de perfeccionar el sistema que había comenzado a funcionar en 1854. Se fue imponiendo paulatinamente —siguiendo los ejemplos nacional y bonaerense— el sistema bicameral para el Poder Legislativo; se trató de mejorar el régimen municipal y se agregaron disposiciones para fiscalizar los gastos públicos y la acción del gobierno en sus relaciones con los particulares, procurando afianzar las li-

108 Esta era una idea de Alberdi, incluida en su proyecto para Mendoza, que adoptaron esta provincia y las de Catamarca, La Rioja y San Luis, pero que no subsistió. Por iniciativa de José Nicolás Matienzo, Santiago del Estero impuso el mismo sistema en la reforma de 1855, pero fue suprimido en 1907.

109 JUAN P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas*, II, 11-31, Buenos Aires, 1916.

bertades individuales y del sufragio. Las constituciones se hicieron más extensas y previsoras, reglamentando minuciosamente muchos problemas.

Mucha influencia tuvo sobre las constituciones posteriores de las otras provincias la reforma bonaerense de 1873, cuya convención fue un modelo de elevados debates doctrinarios en los cuales participaron las mejores inteligencias de la época y los principales oradores del país. Entre las soluciones que de allí surgieron, adoptadas luego por otras provincias, merecen destacarse la competencia amplísima de la Corte Suprema de Justicia [110] y la organización que se dio al régimen municipal [111].

En las reformas introducidas desde fines del siglo anterior, casi todas las provincias formulan extensas declaraciones de derechos —que antes habían omitido por estar contenidas en las normas nacionales— e incluyen disposiciones sobre educación, régimen electoral y municipalidades. Las sancionadas después de la ley Sáenz Peña adoptaron el voto secreto y obligatorio sobre la base —a veces— del padrón nacional [112]. Las últimas reformas incluyeron la elección directa de los gobernadores.

La mayor o menor perfección teórica de esas constituciones no impidió ni los abusos del poder ni las revueltas esporádicas que con frecuencia alteraron el orden y la continuidad del régimen establecido en cada una de las provincias. Con excepción de Buenos Aires, puede decirse que las demás provincias han conocido los sistemas más variados, desde aquellos respetuosos de las leyes hasta los que procuraban desvirtuarlas en provecho de un partido o exhibían abiertamente sus tendencias al despotismo, a la persecución de los adversarios y al desenfreno administrativo. Las ideologías pasajeras o los intereses políticos predominaron con demasiada frecuencia sobre la verdadera obra de gobierno, la cual fue delegada a los organismos centrales en razón de la pobreza o de la incapacidad de las provincias.

La reforma de 1949 autorizó a las legislaturas locales o modificar las constituciones a fin de adaptarlas a la nacional. Al ser anulada aquélla

110 Esa Corte tiene atribuciones para resolver acerca de la constitucionalidad de las leyes y decretos, decidir las causas de competencia entre los poderes públicos de la provincia, fallar —en instancia única— las causas contencioso-administrativas y entender en el recurso de inaplicabilidad de la ley.

111 Cada partido de la provincia quedó a cargo de una municipalidad electiva, formada por un cuerpo deliberante y un órgano ejecutivo, ambos con atribuciones limitadas.

112 La primera provincia en imponer el voto secreto fue Jujuy en 1893, siguiéndola Santa Fe en 1900.

por la Proclama de abril 27 de 1956, quedaron simultáneamente restablecidos los textos anteriores.

138. *Los municipios.*— Después de la revolución de Mayo se inicia un proceso de gradual extinción de los tradicionales cabildos, y por consiguiente van desapareciendo las instituciones municipales. Este proceso comienza en Entre Ríos, cuyos ayuntamientos probablemente dejaron de funcionar al producirse la invasión española a fines de 1810 [113].

Pero fue la provincia de Buenos Aires, bajo la influencia de Rivadavia, la que tomó la iniciativa de suprimirlos legalmente. El Cabildo bonaerense había sido —como ya lo señalamos (ver nº 130)— a la vez un órgano de control político de los sucesivos gobiernos y el vehículo a través del cual se canalizaron casi todos los movimientos revolucionarios durante la primera década. Al constituirse en 1820 la Junta de Representantes, coexistieron en la misma ciudad dos entidades cuyas funciones y cuya autoridad en cierta medida se superponían, siendo inevitables sus choques. Esta fue la razón de la ley sancionada en diciembre 24 de 1821, que suprimió los Cabildos de Buenos Aires y Luján. Las demás provincias fueron tomando decisiones análogas entre los años 1824 (Córdoba) y 1837 (Jujuy).

Como consecuencia de esas decisiones, las respectivas provincias designaron jueces letrados y jueces de paz, o alcaldes mayores y alcaldes pedáneos, en reemplazo de los antiguos magistrados capitulares. Las funciones edilicias quedaron a cargo de los Ministros, y las de Policía, abastecimiento y orden público fueron encomendadas generalmente a un Jefe de Policía auxiliado por Comisarios, que también dependían del gobierno. En esa forma desapareció todo vestigio de autonomía municipal.

La Constitución de 1853 impuso a las provincias el deber de implantar un régimen de esa clase (art. 5º). Alberdi, en su proyecto de constitución para Mendoza, propuso restablecer los cabildos sobre bases electivas, y así lo resolvieron tanto esa provincia como las de Catamarca, San Juan, La Rioja, Corrientes, Córdoba y San Luis. Pero la antigua denominación fue desapareciendo a medida que se reformaron las primeras constituciones. Las demás provincias utilizaron simplemente el nombre de municipalidades.

El deseo de crear estos organismos de gobierno local respondía a las ideas en boga que afirmaban —siguiendo a Tocqueville— que ellos se-

113 LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, cit., IX, 99.

rían escuelas de democracia y defensores de las libertades ciudadanas. Todos los publicistas y políticos coincidían en la necesidad de completar el régimen político de la Nación y de las provincias con un adecuado funcionamiento de las instituciones municipales.

Sin embargo, nunca se llegó a establecer cabalmente un "gobierno de lo propio" que respondiera con eficacia a las exigencias doctrinarias. En el conflicto entre la autonomía del municipio y las tendencias centralizadoras y absorbentes de los poderes políticos (nacionales y provinciales), estas últimas prevalecieron incuestionablemente. En vez de un *poder* municipal, se creó un régimen de descentralización administrativa [114], otorgando a las comunas facultades limitadas, revocables y sujetas a la fiscalización de los organismos superiores, cuando no a la intervención de éstos en el municipio. Desde otro punto de vista, se perdió el sentido genuino del gobierno comunal, para convertir generalmente a los municipios en órganos subordinados que abarcaban grandes extensiones geográficas, creando así una autarquía territorial muy diversa, por cierto, del concepto teórico que los limita al gobierno de los núcleos urbanos.

Casi todas las primeras constituciones provinciales disponían la creación de municipalidades electivas, compuestas de uno o más órganos de gobierno comunal en la capital y en cada departamento de campaña. Estos órganos eran generalmente colegiados (incluso a veces el llamado "ejecutor"), y tenían atribuciones muy amplias. En Corrientes, por ejemplo, la ley debía asegurar "la acción directa y exclusiva de la municipalidad en los ramos de instrucción primaria, establecimientos de beneficencia y caridad; en los de policía, orden, moralidad, salubridad y ornato público de las poblaciones; en la construcción de caminos, puentes, posadas o postas; en el nombramiento de jueces de paz y justicia preventiva" [115].

Poco a poco las municipalidades fueron perdiendo el poder de intervenir en la instrucción primaria, en la justicia local y en la policía de seguridad [116]. La construcción de obras públicas de cierta magnitud (puentes, caminos, etc.) pasó a depender de los organismos nacionales o provinciales.

114 RAFAEL BIELSA, *Principios de régimen municipal*, 52, Buenos Aires, 1930.

115 Constitución de Corrientes, 1855, art. 62, inc. 7°. Casi los mismos términos utilizaron las de Córdoba, San Luis, San Juan, Entre Ríos, etc.

116 DANIEL A. INFANTE, *El régimen municipal en las constituciones de las provincias argentinas*, 56, Rosario, 1916.

Los principios de autonomía municipal inicialmente proclamados cedieron también el paso a la intromisión de los otros poderes, destinada a cercenar las atribuciones comunales, a fiscalizar la actuación de sus gobiernos o a intervenirlos a veces para regularizar su funcionamiento. En cuanto a su organización, se impuso en definitiva la idea de separar el gobierno de las municipalidades de mayor categoría en dos ramas: un consejo deliberante elegido por los ciudadanos y los extranjeros domiciliados en la localidad (a veces sobre la base de un sufragio calificado según la capacidad contributiva), y un órgano ejecutivo —el intendente municipal— designado en algunas provincias por el gobernador con acuerdo legislativo y en otras por votación directa o indirecta. En casi todos los distritos se crearon además comisiones de fomento o comisionados ejecutivos para los pueblos de menor importancia.

Este sistema municipal no dio muy buenos resultados. En general, fueron organismos que se pusieron al servicio de los intereses políticos, en vez de procurar el adelanto de las poblaciones. Sus abusos, y la falta de responsabilidad de sus dirigentes, obligaron a implantar una fiscalización cada vez mayor —sobre todo en el orden financiero— que contribuyó igualmente a cercenar su autonomía.

Un régimen especial tuvo la ciudad de Buenos Aires. Cuando la Constitución de 1853 la declaró capital de la República —no obstante la ausencia de los representantes porteños— el Congreso sancionó las leyes de 4 y 6 de mayo del mismo año que fijaban sus límites y organizaban minuciosamente el gobierno comunal, todo ello bajo la condición de que la provincia disidente las aceptara.

Esta última ley no era más que la reproducción del decreto que Urquiza había dictado con el mismo objeto el 1° de septiembre de 1852, el cual no tuvo efecto alguno pues a los pocos días Buenos Aires se separaba de la Confederación.

Sin embargo, el Estado bonaerense sintió la necesidad de organizar el gobierno local, y lo hizo por ley de octubre 11 de 1854 que imitaba aquellos precedentes [117]. El cuerpo, presidido por el Ministro de Gobierno, estaba constituido por dos municipales por cada parroquia, los cuales formaban un Consejo de Gobierno y cinco Comisiones de Seguridad, Higiene, Educación, Obras Públicas y Hacienda. La idea fundamental, expuesta por el senador Valentín Alsina, era que los municipios son "únicamente cuerpos administrativos a quienes no competen funciones políticas ni judiciales; son cuerpos que en todos sus movimientos, para

117 ANGELIS, IV, 701.

toda su existencia, están dependientes de los supremos poderes del Estado" [118]. La instalación del Consejo Municipal se produjo más tarde, en abril 3 de 1856. Las disposiciones de aquella ley fueron parcialmente reformadas en 1865 y 1876; y al producirse en 1880 la federalización de la ciudad comenzó el proceso al cual nos hemos referido en el nº 122.

139. *El Patronato Nacional.*— Ya señalamos, en el nº 43, la progresiva injerencia de la monarquía castellana en el gobierno de la Iglesia Católica. Primero hubo una simple concesión pontificia del Patronato, o derecho a presentar los candidatos para las diócesis y dignidades eclesiásticas. Luego los reyes llegaron a considerarse Vicarios Apostólicos (o delegados de la Santa Sede) para la organización de la Iglesia en Indias; y más adelante, desde el siglo XVII, convirtieron aquellas facultades en una "regalía", o atribución propia del soberano, independiente de cualquier concesión o acuerdo con Roma. Ese regalismo se acentuó durante la segunda mitad del siglo XVIII y fue heredado por los nuevos Estados independientes.

Ya en el *Reglamento* del 28 de mayo de 1810 se dispuso que "los asuntos de Patronato se dirigirán a la Junta en los mismos términos que a los Señores Virreyes; sin perjuicio de las extensiones a que legalmente conduzca el sucesivo estado de la Península" [119]. Pocos meses después, y a pedido de la misma Junta, el Deán Gregorio Funes y el doctor Juan Luis de Aguirre evacuaban un informe en el cual sostenían que el Patronato era atributo de la soberanía, aunque por el momento no era de absoluta necesidad utilizarlo.

El *Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo* por la Asamblea de 1813 lo facultó para "presentar a los obispos, y prebendas de todas las iglesias del Estado". Y aunque el de 1815 le prohibió ejercer "por ahora" esa facultad, el *Reglamento* de 1817 y las constituciones de 1819 y 1826 volvieron a acordarle el derecho de presentación, exigiendo estas dos últimas el acuerdo del Senado. En cambio, y sin duda a causa del estado de incomunicación con Roma, ninguna ley hizo referencia al pase o *exequatur* de los documentos pontificios.

Entre tanto, las tres diócesis existentes en el actual territorio argentino habían quedado vacantes. La Junta prohibió el ejercicio de su minis-

118 Citado por CARLOS MOUCHET, *Primer centenario de la ley municipal de 1854 para la ciudad de Buenos Aires*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 6, 28, Buenos Aires, 1954.

119 *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, cit., I, 367.

terio al obispo de Buenos Aire, Monseñor Benito de Lue y Riega, y confinó al de Córdoba, Monseñor Rodrigo de Orellana. Ambas medidas se justificaban por las actividades contrarrevolucionarias de esos prelados españoles. El de Salta, Monseñor Nicolás Videla del Pino, también fue destituido en 1812 por análogas sospechas.

Para suplir esas vacantes de conformidad con el derecho canónico los Cabildos Eclesiásticos designaron en cada caso Vicarios Capitulares, no sin que mediaran frecuentes interferencias de los gobiernos en esas elecciones. En realidad, las autoridades nacionales fiscalizaron activamente los asuntos internos de la Iglesia, adoptando una posición regalista que excedía aun los precedentes hispánicos.

La Asamblea de 1813 transitó por idénticos rumbos, poniendo en evidencia el predominio de las tendencias jacobinas. Se declaró que "el Estado de las Provincias Unidas del Río de la Plata es independiente de toda autoridad eclesiástica que exista fuera de su territorio, bien sea de nombramiento o presentación real"; y que "las comunidades religiosas... quedan por ahora... en absoluta independencia de todos los prelados generales existentes fuera del territorio del Estado" [120].

El propósito de éstas y otras disposiciones era eliminar la dependencia del clero respecto de las autoridades residentes en España; pero como tampoco existían relaciones directas con Roma, de hecho la Iglesia quedó separada de sus jerarquías naturales.

La intromisión de los gobiernos en los conventos quebró asimismo toda disciplina monástica. Para regir a esas comunidades la Asamblea dispuso el nombramiento de un Comisario General de Regulares, que debía ser designado por el gobierno y tener una autoridad amplísima [121]. También quedaron secularizados los hospitales manejados por religiosos; se ordenó que en la provisión de cargos eclesiásticos fueran preferidos los sacerdotes adictos a la causa revolucionaria; fue modificada la distribución de los diezmos y otros beneficios eclesiásticos; y se llegó hasta reglamentar el bautismo (que debía hacerse con agua templada) y las profesiones religiosas prohibiendo que los sacerdotes fueran consagrados antes de los 30 años [122].

Estas incursiones en el derecho canónico excedían las facultades del poder civil, aun dentro de las concepciones más regalistas. Eran, en realidad, la expresión de un liberalismo exagerado, teñido de ideas hete-

120 *ACA*, I, 47 y 50 (junio 4 y 16 de 1813).

121 Id., I, 53.

122 Id., I, 43 a 65.

rodoxas, que aspiraba a eliminar la independencia de la Iglesia y de las órdenes religiosas sometiéndolas al control de la autoridad política.

La reacción que se produjo en las conciencias católicas —tanto en Buenos Aires como en el interior — se manifestó poco tiempo después. El *Estatuto* de 1815 y el *Reglamento* de 1817 dejaron sin efecto "las leyes y decretos que hizo la última Asamblea sobre profesiones religiosas"; y el Congreso de Tucumán suprimió la Comisaría General de Regulares [123] adoptando también otras medidas en defensa de la religión.

En ese momento, en que Fernando VII había vuelto a Madrid y sólo nuestro país mantenía su revolución victoriosa, el Papa Pío VII firmó la encíclica del 30 de enero de 1816 a pedido del gobierno español. Este documento estaba dirigido a los obispos "de la América sujeta al Rey Católico de las Españas", y los exhortaba "a la fidelidad y obediencia debidas a vuestro Monarca" [124]. Posteriormente el Papa León XII, el 30 de septiembre de 1824, sin insistir en la fidelidad al rey de España, expidió otro documento en el cual condenaba el espíritu de las modernas revoluciones, de las sectas masónicas que las promovían y de las tristes guerras que habían provocado en los países católicos de América.

No dejaba de tener fundamento esa referencia a las sectas contrarias a la religión. Desde el principio se difundieron, sobre todo en Buenos Aires, obras de contenido heterodoxo y se organizaron las logias animadas del mismo espíritu.

Unas y otras influyeron sobre la reforma eclesiástica que emprendió Rivadavia —durante la gobernación de Martín Rodríguez— en la provincia bonaerense. Por varios decretos del 1° de julio de 1822 se declararon de propiedad pública los bienes pertenecientes al santuario de Luján; se incautaron los del convento de la Recoleta, de la Hermandad de la Caridad y del Hospital de Santa Catalina; y se prohibió enajenar las propiedades de los conventos, designándose al mismo tiempo una comisión para inventariar las casas de los regulares [125].

Estas medidas, tendientes a desorganizar las órdenes religiosas confiscando sus bienes, sólo fueron un anticipo de la ley de reforma del clero, sancionada el 21 de diciembre del mismo año [126]. Por ella quedó abolido en la provincia de Buenos Aires el fuero eclesiástico; se suprimieron los

123 Id., I, 263.
124 PEDRO DE LETURIA, S. J., *La encíclica de Pío VII sobre la revolución hispanoamericana*, 37, Sevilla, 1948.
125 ANGELIS, I, 371-377.
126 Id., I, 432.

diezmos; pasó a depender del Estado el Seminario Conciliar; se reorganizó el Cabildo Eclesiástico llamándolo Senado del Clero; desaparecieron las casas de regulares Bethlemitas y de las órdenes menores, poniendo a todos los conventos bajo la autoridad del Diocesano, a quien se facultó además para secularizar a los sacerdotes de las órdenes monásticas; se dispuso que ninguno podría profesar antes de los 25 años; se reglamentó el número de religiosos de cada convento suprimiendo los que tuvieran menos de dieciséis miembros; y pasaron al dominio del Estado los bienes de los establecimientos suprimidos. Otras disposiciones completarían esta reforma cuyo resultado fue someter aún más a la Iglesia a la tutela del gobierno, desorganizar los conventos, agravar la indisciplina eclesiástica ya existente, confiscar muchas propiedades religiosas e introducir un profundo germen de división en la vida espiritual del país.

Aunque se ha querido explicar la reforma eclesiástica como una consecuencia de las ideas regalistas, los más modernos estudios sobre la materia han demostrado la intervención de factores heterodoxos y por consiguiente contrarios a la religión, difundidos por las sectas masónicas [127]. La reforma, en su contenido sustancial y en sus resultados, fue en realidad un ataque a la libertad de la Iglesia y una intromisión indebida del gobierno en su régimen interno. Iba más allá del antiguo regalismo y del derecho de Patronato. Su sanción contravenía un orden jurídico natural porque atentaba contra la libertad humana, confiscaba bienes sin proceso e introducía reformas en la organización eclesiástica sin consultar a sus autoridades.

Este último fue el argumento principal que esgrimió el Provisor del Obispado, doctor Mariano Medrano, para oponerse a la reforma ordenada unilateralmente por el Estado [128]. Ante esta resistencia, Rivadavia ordenó al Cabildo Eclesiástico la destitución de Medrano. Poco después San Juan y Mendoza sancionaban leyes análogas respecto de los conventos de regulares [129].

Entre tanto, la Santa Sede se preocupaba de la situación de la Iglesia en las antiguas colonias hispanoamericanas ya emancipadas. Aunque no había reconocido su independencia, a principios de 1824 llegó a Buenos Aires una misión presidida por Monseñor Juan Muzi, quien —luego de viajar a Chile— nombró Delegado Apostólico a Medrano, con todas las

127 GUILLERMO GALLARDO, *La política religiosa de Rivadavia*, Buenos Aires, 1962.
128 AMÉRICO A. TONDA, *Rivadavia y Medrano*, 89, Santa Fe, 1952.
129 GALLARDO, 280-281.

facultades de Vicario Capitular en sede vacante, ordenándole que las utilizara, "con toda cautela y prudencia" [130].

El establecimiento de las relaciones oficiales con la Santa Sede fue un proceso posterior, que en definitiva condujo a la designación de nuevos obispos, no sin que surgieran grandes dificultades. Inició los trámites el gobierno de San Juan, dirigiéndose a principios de 1828 al Papa León XII a fin de que nombrara un obispo para esa provincia, y proponiendo como candidato a fray Justo Santa María de Oro. El Papa Pío VIII, a fin de evitar un conflicto con España, creó el Vicariato Apostólico de Cuyo el 22 de diciembre del mismo año, preconizando obispo *in partibus infidelium* al mismo sacerdote propuesto. Cabe advertir que de esta manera se dividía la diócesis de Córdoba, separándose las tres provincias de Cuyo. Idénticos nombramientos se hicieron luego en favor de Monseñor Medrano para Buenos Aires (marzo de 1830) y de Monseñor Benito Lascano para Córdoba (octubre de 1830). Respecto de Medrano hubo una carta previa del gobernador Viamonte, en 1829, que manifestaba su deseo de reanudar las relaciones con Roma sugiriendo el nombramiento que el Pontífice hizo *motu proprio*.

Al recibirse la bula que instituía al obispo Medrano, el Fiscal Pedro José Agrelo exigió su presentación al gobierno, sosteniendo los derechos del Patronato y la subsistencia del *exequatur*. En esta oportunidad la cuestión fue zanjada por decreto del 31 de enero de 1831, dictado por el gobernador Balcarce y su ministro Tomás Manuel de Anchorena, en el cual se sostenía que siendo el derecho de patronato inenajenable, y no pudiendo salir de la corona de España —de acuerdo con las leyes de Indias— los gobiernos hispanoamericanos carecían de títulos para ejercerlo [131]. Fue ésta la única vez que se negó oficialmente la existencia de ese derecho.

Poco después la Santa Sede decidió convertir esos Vicariatos Apostólicos en Obispados, tal como lo habían sido anteriormente. En julio 2 de 1832 el Papa Gregorio XVI designó al mismo Monseñor Medrano obispo de Buenos Aires; en septiembre de 1834 creó la diócesis de Cuyo que puso a cargo del prelado que la dirigía como Vicario; y en junio de 1836 Monseñor Lascano obtuvo la jerarquía de obispo de Córdoba, pero falleció el mismo mes y la diócesis quedó vacante. La diócesis de Salta no fue provista en esa época.

130 RAMIRO DE LAFUENTE, *Patronato y Concordato en la Argentina*, 26, Buenos Aires, 1957. El nombramiento fue hecho el 5 de febrero de 1825.

131 *Memorial ajustado de los diversos expedientes seguidos sobre la provisión de Obispos de esta Iglesia de Buenos Aires*, etc., 70-73, Buenos Aires, 1834. La referencia es a la *Recop.*, I, vi. 1.

Cabe señalar importantes diferencias entre aquellos primeros nombramientos. El segundo fue hecho en virtud de un convenio celebrado entre Monseñor Oro y el gobernador de San Juan, el cual, comprometiéndose a proteger la religión católica en la provincia y a cumplir con los cánones sagrados, quedaba facultado para proponer candidatos al obispado. Este convenio fue aceptado por la Santa Sede en la bula *Ineffabili* [132]. Se trataba, por lo tanto, de un verdadero concordato que acordaba el derecho de patronato bajo ciertas condiciones.

En cambio, la aceptación del nombramiento de Monseñor Medrano dio origen a un largo y enconado debate. El fiscal Agrelo se opuso terminantemente al pase de la bula porque ésta no reconocía el patronato argentino y porque la designación había sido hecha sin que el candidato fuera presentado por el gobierno. A su pedido, se nombró una Junta de treinta y nueve magistrados, teólogos y canonistas, la cual debía opinar sobre la vigencia del patronato, el *exequatur* y el juramento de fidelidad a la Nación. Sólo tres de ellos se expidieron en sentido contrario, siendo el más notable el dictamen de Anchorena. Los demás coincidieron en la existencia de aquellas regalías.

Sin embargo el gobierno —presidido nuevamente por Viamonte— resolvió con criterio ecléctico la difícil situación. Sin dejar de sostener aquellos derechos, otorgó el pase de la bula argumentando que Monseñor Medrano ya había sido propuesto anteriormente (por el mismo Viamonte en 1829), y que era necesario solucionar con espíritu conciliador un caso que se presentaba por vez primera desde la emancipación [133]. Se imponía al nuevo obispo, además, el deber de prestar juramento de fidelidad a la Nación, de reconocer su soberanía y alto patronato y de no aceptar ninguna dignidad que no le fuera conferida por las autoridades del país. Monseñor Medrano aceptó esas condiciones y asumió el gobierno de la diócesis.

Simultáneamente se produjo otro conflicto análogo, al oponerse el fiscal Agrelo al pase de la bula que instituía obispo *in partibus infidelium* a Monseñor Mariano Escalada. Después de muchos trámites, Rosas concedió el pase por decreto de mayo 23 de 1835.

132 LAFUENTE, 30 y 127.

133 Decreto de marzo 24 de 1834, en ANGELIS, II, 1209, y en *Apéndice al Memorial Ajustado*, etc., 298, Buenos Aires, 1834.

Rosas, sin embargo, fue el gobernante que afirmó con mayor energía la existencia del patronato, sometiendo a la Iglesia a su autoridad omnipotente. El decreto de febrero 27 de 1837 dispuso, en efecto, que nadie prestara obediencia a ninguna resolución de la Santa Sede sin que tuviera "el pase o *exequatur* de la Autoridad encargada de las Relaciones Exteriores de la República", exceptuándose únicamente los documentos "cuyo contenido toque solamente al fuero sacramental de la penitencia, o interno de la conciencia" [134]. De esta manera, y simultáneamente, Rosas nacionalizaba las relaciones con el Pontificado y restablecía el pase de las bulas.

Poco después, y siguiendo una actitud que ya se había manifestado mediante órdenes a las autoridades religiosas, Rosas las obligó a secundar su política federal. Al aceptar la bula que instituía nuevo obispo de San Juan a Monseñor Manuel Eufrasio de Quiroga y Sarmiento, le impuso el juramento de fidelidad a la República, de sostener su independencia bajo el régimen federal y —además de otros requisitos— de denunciar cualquier amenaza a dicho sistema, de cooperar al uso de la divisa punzó y de no comunicarse con la Santa Sede sin previo permiso del gobierno [135].

Rosas acentuó así el regalismo —dándole además un tinte federal— al restablecer sus tres instituciones fundamentales: la presentación de los obispos, el *exequatur* y el juramento episcopal. Pero el de 1839 fue el último nombramiento de un diocesano en su época. En 1846 y 1851 dos delegados de Roma fracasaron en sus intentos de llegar a un acuerdo con Rosas.

La *Constitución* de 1853 consagró —sin que ninguno de los diputados se opusiera— las dos instituciones más importantes del patronato. Por el art. 83 inc. 8° el Presidente "ejerce los derechos del patronato nacional en la presentación de obispos para las iglesias catedrales, a propuesta en terna del Senado"; y de acuerdo con el siguiente inciso el Poder Ejecutivo "concede el pase o retiene los decretos de los concilios, las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice de Roma, con acuerdo de la Suprema Corte, requiriéndose una ley cuando contienen disposiciones generales y permanentes". Además el Congreso puede "arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación", así como aprobar o desechar "los concordatos con la Silla Apostólica".

Durante el gobierno del general Urquiza se restablecieron las relaciones normales con el Pontificado. En 1858 la Santa Sede cubrió las diócesis vacantes de Salta, Córdoba y San Juan, y en 1860 fue erigida la de

134 ANGELIS, III, 1461.
135 Id., III, 1593.

Paraná, pedida por la Confederación a fin de evitar la dependencia del Litoral respecto del obispado bonaerense [136]. Varios enviados del gobierno llegaron a Roma, y el último de ellos, Juan del Campillo, trató infructuosamente de negociar un concordato.

Los Papas nunca reconocieron la existencia de los derechos que la Constitución atribuía al gobierno argentino. Los nombramientos de obispos, aun mediando presentación del gobierno, fueron hechos *motu proprio* y sin mencionar esas propuestas. Se llegó de esta manera a un entendimiento tácito que conciliaba las pretensiones recíprocas sin establecer un acuerdo formal.

Los sucesivos gobiernos, sin embargo, ajustaron su conducta a las disposiciones de la Constitución —presentación de ternas por el Senado, pedido del Poder Ejecutivo de nombrar uno de esos candidatos y pase de las bulas a través de la Suprema Corte— exigiendo además a los nuevos obispos el juramento de fidelidad a la Nación y el reconocimiento del patronato argentino. A partir de 1866 —caso de Monseñor Escalada— se agregaron al final del juramento las palabras "salvas las leyes de Dios y de la Iglesia", que en realidad neutralizaban la fórmula oficial.

Durante la prolongada vigencia de este *modus vivendi* sólo se produjo un conflicto entre ambas potestades. En 1923 el presidente Alvear propuso un candidato para la arquidiócesis de Buenos Aires, a quien la Santa Sede no quiso designar. El problema, aparentemente insoluble dada la intransigencia de ambas partes, produjo una gran agitación pública. Para cubrir la sede vacante, en 1925 el Papa designó a un Administrador Apostólico, pero la Corte se opuso al pase de la bula argumentando que continuaban en vigor las leyes de Indias y negando validez al *Codex Juris Canonici* de 1917, en el cual se fundaba aquel nombramiento, porque ese código no había sido aprobado por ley del Congreso [137]. Sólo a fines del mismo año, al aceptarse la renuncia del candidato propuesto y elegirse nueva terna por el Senado, pudo resolverse el conflicto.

En los últimos años se han abolido las tres instituciones que nos ocupan. Desde 1957 los decretos que aceptaban los nombramientos de obispos dejaron de exigirles el juramento; y aun cuando éstos siguieron prestándolo hasta 1962, dos años después se resolvió suprimirlo [138].

136 Previamente dispuesta por ley de septiembre 25 de 1855.
137 *Fallos*, 142, 348.
138 Decreto 1709/1964: ver RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El juramento de los obispos*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 15, 199 y sig., Buenos Aires, 1964.

Más importante como reforma de carácter fundamental, que en realidad deroga las disposiciones constitucionales, ha sido el acuerdo celebrado el 10 de octubre de 1966 [139]. En él se reconoce que "el nombramiento de los arzobispos y obispos es de competencia de la Santa Sede", la cual comunicará previamente sus nombres al gobierno argentino para "conocer si existen objeciones de carácter político general". Además se suprime el *exequatur* y se faculta al Sumo Pontífice a erigir nuevas diócesis y alterar los límites de las existentes, con conocimiento previo del mismo gobierno. De esta manera, y de conformidad con la orientaciones más modernas del derecho canónico, han desaparecido en nuestro país las instituciones vinculadas con el antiguo derecho del patronato.

140. *La Iglesia Católica y la libertad de cultos.*— La separación de España y los acontecimientos revolucionarios produjeron serias perturbaciones en la Iglesia argentina. El clero se dividió en grupos antagónicos que apoyaban o resistían el movimiento de Mayo o las tendencias predominantes; el renovado y creciente regalismo fue sostenido por los más notorios partidarios de la Ilustración, algunos de los cuales abandonaron sus funciones religiosas para dedicarse a la actividad política; la falta de obispos y de relaciones con la Santa Sede creó un estado de indisciplina y de desorden tanto en el clero secular como en los conventos; y por último las intromisiones y reformas gubernativas contribuyeron también a la desorganización de la Iglesia. No faltaron, sin embargo, sacerdotes virtuosos y capaces que trataron de conservar las buenas doctrinas y el orden eclesiástico, pero estos propósitos raras veces alcanzaron los resultados perseguidos.

Como ya se dijo en el parágrafo anterior, las tres diócesis existentes en nuestro territorio quedaron de hecho vacantes poco tiempo después de la revolución. Para reemplazar a los obispos, los Cabildos Eclesiásticos eligieron —muchas veces con intervención de los gobiernos— a Vicarios Capitulares que no tuvieron ni las facultades ni la autoridad de los diocesanos.

Esta situación perduró hasta que la Santa Sede fue nombrando obispos *in partibus infidelium* como Vicarios Apostólicos en San Juan, Buenos Aires y Córdoba (ver nº 139). Más adelante, el Sumo Pontífice designó obispos titulares en las mismas diócesis. En cambio, la de Salta quedó vacante hasta 1859.

139 Ratificado por ley 17.032.

En la época de la organización nacional Urquiza trató de restablecer las dignidades eclesiásticas que habían quedado nuevamente sin titulares. A fines de 1858 el Papa designó nuevos obispos en Salta, San Juan y Córdoba. Poco después el mismo gobierno consiguió que se creara la diócesis del Litoral, con sede en Paraná (1860), para independizar a esa región del obispado bonaerense.

Realizada ya la unidad nacional definitiva, en 1865 se elevó a Buenos Aires a la categoría de arzobispado. Mucho más tarde, en 1897, se crearon las diócesis de La Plata, Santa Fe y Tucumán, y en 1910 las de Catamarca y Corrientes [140]. La ley 11.715, sancionada en 1933, autorizó el establecimiento de las arquidiócesis de La Plata, Córdoba, Santa Fe, Salta, San Juan y Paraná, y de las nuevas diócesis de Mendoza, San Luis, La Rioja, Jujuy, Rosario, Río Cuarto, Bahía Blanca, Mercedes, Azul y Viedma. Posteriormente se han ido creando otros arzobispados y obispados.

A las órdenes religiosas que ya existían —principalmente las de los franciscanos, dominicos y mercedarios— se agregaron entre 1837 y 1841 y luego a partir de 1860 la Compañía de Jesús, así como posteriormente los salesianos y muchísimas otras congregaciones de sacerdotes y religiosas que aumentaron el número y la eficacia del clero argentino.

Sin embargo, no dejaron de aparecer tendencias que quebraron la unidad religiosa del país y hasta persiguieron enconadamente al catolicismo. Ya hemos hecho referencia a la intromisión del Estado en el gobierno de la Iglesia, a través del patronato y aun ampliando los alcances de esa institución. Ahora corresponde abordar otros problemas derivados también de disposiciones legislativas.

El primero fue la libertad de cultos. El tratado con Inglaterra, del 2 de febrero de 1825, autorizó a los súbditos británicos a profesar su religión y a tener iglesias y cementerios [141]. En San Juan, la *Carta de Mayo* dictada en julio del mismo año dispuso que ninguna persona podría "ser turbada en el ejercicio público de su religión" [142]. Poco después, una ley sancionada por la Legislatura bonaerense declaró "inviolable en el territorio de la Provincia el derecho que todo hombre tiene para dar culto a Dios Todo-poderoso según su conciencia" [143].

140 Las leyes 116, 2246 y 6771 autorizaron previamente esos cambios.
141 *ACA*, III, 1286.
142 JUAN P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas*, cit., I, 252.
143 Ley de octubre 12 de 1825, en ANGELIS, II, 683.

Estas disposiciones contrastaban extrañamente con otras que mantenían al catolicismo en una posición preeminente. Todos los reglamentos y constituciones sancionados desde 1815, incluso la de 1826, declaraban que aquél era la religión del Estado, "a la que prestará siempre la más eficaz y decidida protección y sus habitantes el mayor respeto, sean cuales fueren sus opiniones religiosas" [144]. Al mismo tiempo, eludían todo pronunciamiento sobre la libertad de cultos. Lo mismo dispusieron, en su gran mayoría, las constituciones provinciales sancionadas antes de 1853 [145]; y esta tendencia se mantuvo en las posteriores hasta 1875 y aun después, sin perjuicio de la libertad de cultos declarada en la Constitución nacional [146]. Tucumán llegó a dictar en 1825 una ley que rechazaba, en esta parte, el tratado con Inglaterra; y las tres provincias de Cuyo, en el pacto llamado de Guanacache, excluyeron todo culto que no fuera el católico [147].

La cuestión religiosa fue, en realidad, la única que dio origen a debates al discutirse el proyecto constitucional de 1853. La minoría quiso que se incluyera un artículo declarando —de acuerdo con los precedentes mencionados— que la religión católica era la religión del Estado y única verdadera; se opuso a la libertad de cultos y a la supresión de los fueros eclesiásticos; y hasta pretendió imponer la condición de católico para ejercer empleos públicos [148].

Estas aspiraciones no prosperaron. La Constitución definitiva afirmó que el Estado "sostiene" al catolicismo —expresión ambigua que puede abarcar solamente los aspectos económicos o llegar a otorgarle una protección especial— y al mismo tiempo impuso la libertad de cultos para todos los habitantes del país. Además, establecía unilateralmente el patronato, sometiendo a la Iglesia a la voluntad del Estado en el nombramiento de obispos, en el pase de las bulas pontificias y en la admisión de nuevas órdenes religiosas. Por el contrario, el Presidente debía ser católico y el Congreso quedaba obligado a promover la conversión de los indios a la religión tradicional.

La Constitución, en realidad, había fijado los principios del derecho público eclesiástico siguiendo los antecedentes regalistas e inspirándose también en las ideas liberales de la época, aunque sin dejar de reconocer

144 Constitución de 1826, art. 3º.

145 Guardan silencio respecto de la religión las constituciones de Entre Ríos (1822) y Tucumán (1852).

146 Las excepciones son las de Buenos Aires (1873), Entre Ríos y San Juan.

147 *ACA*, VI, 2ª p., 173 (abril de 1827).

148 Id., IV, 488-491; 507-515; 517 y 523-525.

la posición eminente que el catolicismo tenía en la República. La Iglesia quedó así en una situación especial, que por un lado era de privilegio y por el otro de subordinación al Estado. Estas contradicciones no impidieron el apoyo eclesiástico a la organización nacional.

El régimen así establecido, que por lo demás trataba de conciliar las tendencias dispares, permitió a la Iglesia desenvolver su acción con cierta libertad —mucho mayor que la que había tenido antes— aunque dentro de una inseguridad relativa que dependía en gran parte de las ideologías predominantes y de la buena voluntad de los gobiernos.

Por eso no faltaron choques entre ambos poderes. En un primer período, que va desde la presidencia de Urquiza hasta fines del siglo pasado, se fue afirmando un exagerado regalismo apoyado además en las tendencias liberales contemporáneas. Se llegó así a imponer oficialmente orientaciones contrarias al sentimiento católico del pueblo argentino. Al mismo tiempo que el Congreso sancionaba —a mediados de 1884— la ley 1420 de educación común que eliminaba la enseñanza religiosa en las horas de clase, Roca y su ministro Eduardo Wilde realizaron una política persecutoria contra sus opositores. El gobierno decretó la cesantía de profesores universitarios, dispuso la separación del Vicario Capitular de Córdoba Monseñor Jerónimo Clara, suspendió al obispo de Salta Monseñor Buenaventura Risso Patrón y a dos Vicarios Foráneos, y hasta llegó a expulsar del país al Delegado Apostólico Monseñor Luis Matera, sin contemplar sus fueros diplomáticos. Posteriormente fueron sancionadas la ley de registro civil y la de matrimonio civil, inspiradas también en un espíritu de persecución a la Iglesia.

Sin embargo, ese mismo año de 1884 se realizó el primer Congreso Católico, presidido por José Manuel Estrada, que puso en evidencia el resurgimiento de la doctrina y de la organización religiosas. Desde entonces se sucedieron las fundaciones de entidades católicas de toda índole, y la Iglesia contó con el apoyo de grupos que secundaron eficazmente su acción.

El propio Roca, durante su segunda presidencia, rectificó su posición anterior, restableciendo las relaciones diplomáticas con la Santa Sede y adoptando una actitud prescindente en las luchas entre el liberalismo y la Iglesia. El proyecto de divorcio debatido en 1902 fue rechazado en el Congreso gracias, principalmente, al discurso que pronunció el diputado Ernesto E. Padilla.

Este resurgimiento de la acción y del pensamiento católico se fue afianzando en el curso de este siglo. La jerarquía eclesiástica aumentó en número y calidad, acentuando sus relaciones con Roma y la eficacia de su

apostolado. Los vestigios regalistas fueron desapareciendo poco a poco, y se identificaron con las tendencias antirreligiosas o ateas que para combatir al catolicismo pretendían someterlo al Estado, pero que no consiguieron prevalecer. Se afirmó en cambio la disciplina del clero, así como su capacidad. El Congreso Eucarístico Internacional celebrado en Buenos Aires en 1934 dio origen a un renacimiento católico que ha tenido perdurables consecuencias.

La Constitución dispone que "el gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano". Esta obligación fue la resultante de las leyes que abolieron los diezmos y otros impuestos destinados a sufragar los gastos de la Iglesia, así como de aquellas que la privaron de numerosos bienes. Cuando en Buenos Aires se produjo la reforma eclesiástica de 1822 (ver nº 139), quedó establecido en la misma ley que el Estado se haría cargo de los gastos que hasta entonces eran cubiertos con el producido de los diezmos. Estos últimos fueron también suprimidos por ley del Congreso constituyente en toda la Confederación [149]. Poco después, otra ley resolvió que el tesoro nacional pagaría "los sueldos y pensiones de las iglesias catedrales" [150].

Desde entonces figuran en el presupuesto nacional las partidas necesarias para esos fines limitados. También el Congreso ha otorgado, de tiempo en tiempo, asignaciones especiales para construcciones, seminarios y otros gastos de la Iglesia. El Estado, sin llegar a "sostener" el culto como lo exige la Constitución, ha mantenido en vigencia asignaciones moderadas para los obispos y canónigos y ha cooperado esporádicamente con otras subvenciones. Pero el sostenimiento del culto ha estado, en realidad, a cargo casi exclusivo de los fieles.

BIBLIOGRAFIA

Importantes análisis de los temas tratados en este capítulo se hallan en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina* e *Historia Argentina contemporánea*, citadas en la bibliografía del capítulo XI; en RICARDO LEVENE, *Historia del derecho argentino*; y en las obras de EMILIO RAVIGNANI, LUIS R. LONGHI y VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, también recordadas en el mismo capítulo. Además: RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Las instituciones políticas y sociales*, cit.

149 Estatuto de Hacienda y Crédito, ley de diciembre 9 de 1853.
150 Ley de agosto 18 de 1856.

Sobre los Poderes Ejecutivo y Legislativo ver especialmente: JULIO V. GONZÁLEZ, *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, 2 vols., Buenos Aires, 1938; JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El régimen representativo federal en la República Argentina*, Madrid, 1917; JUAN P. RAMOS, *El Poder Ejecutivo en los Estatutos, Reglamentos y Constituciones de la Nación y de las provincias, su reglamentación y funcionamiento (desde 1810 a 1853)*, Buenos Aires, 1912; ABELARDO LEVAGGI, *Formación del Poder Legislativo rioplatense*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 17, Buenos Aires, 1966; id., *Origen del Poder Legislativo en Hispanoamérica (1810-1814)*, en la misma *Revista*, nº 19, Buenos Aires, 1968. Sobre el funcionamiento de ambos poderes deben consultarse las obras de derecho constitucional.

Respecto de la justicia: LUIS MÉNDEZ CALZADA, *La función judicial en las primeras épocas de la independencia. Estudio sobre la formación evolutiva del Poder Judicial argentino*, Buenos Aires, 1944; MANUEL IBÁÑEZ FROCHAM, *La organización judicial argentina (Ensayo histórico), Epoca colonial y antecedentes patrios hasta 1853*, La Plata, 1938; JULIO CÉSAR GUILLAMONDEGUI, *La justicia consular patria*, en Boletín de la Academia Nacional de la Historia, vol. XXXVI, 2ª sección, Buenos Aires, 1964; SAMUEL W. MEDRANO, *Problemas de la organización de la justicia en las primeras soluciones constituyentes*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 6, Buenos Aires, 1954; id., *Las ideas sobre el Poder Judicial en el Congreso Constituyente de 1826*, en id., nº 7, Buenos Aires, 1955-56.

Existen estudios particulares sobre el derecho de varias provincias, que se mencionan en la *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 17, pág. 283, Buenos Aires, 1966.

Sobre la historia eclesiástica pueden consultarse: RÓMULO D. CARBIA, *La revolución de Mayo y la Iglesia*, 2ª ed., Buenos Aires, 1945; FAUSTINO J. LEGÓN, *Doctrina y ejercicio del patronato nacional*, Buenos Aires, 1920; JUAN CASIELLO, *Iglesia y Estado en la Argentina, régimen de sus relaciones*, Buenos Aires, 1948; CAYETANO BRUNO, S. D. B., *El derecho público de la Iglesia en la Argentina*, 2 tomos, Buenos Aires, 1956; MANUEL F. MACCHI, *La iniciación de las relaciones diplomáticas con el Vaticano*, en *Historia*, nº 33, Buenos Aires, 1963; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *La primera misión diplomática argentina ante la Santa Sede*, en *Archivum, Revista de la Junta de Historia Eclesiástica Argentina*, III, 2º, Buenos Aires, 1959; y las demás obras citadas en las notas del nº 139.

CAPÍTULO XIV

LAS INSTITUCIONES SOCIALES

141. *La evolución de la sociedad argentina.*— El estudio de las instituciones sociales —o sea de las normas que regulan la existencia y condición de los grupos humanos— obliga a referirse previamente al número y a la naturaleza de los diversos núcleos que habitaron nuestro país desde la época de la independencia.

No obstante la falta de datos exactos, puede calcularse que la población del actual territorio argentino oscilaba en 1810 alrededor de los 600.000 habitantes, de los cuales un 40% eran indígenas sometidos o infieles, una cuarta parte estaba compuesta por blancos y el resto lo integraban los negros y las demás variedades raciales, producto del mestizaje. Los blancos (y en esta denominación se incluían los mestizos con mayor aporte de sangre europea) vivían principalmente en las ciudades, lo mismo que los negros esclavos dedicados al servicio doméstico o al artesanado. Los indios puros, ya civilizados, eran más numerosos en el noroeste, mientras los infieles ocupaban el gran Chaco y la zona ubicada al sur de los fuertes y fortines establecidos cerca del Salado en la provincia de Buenos Aires y un poco más al norte en las demás. En el Litoral y en las otras regiones la población era mucho más heterogénea, debido a la gran mezcla de razas y a las migraciones internas que se habían producido en la época del virreinato.

Estos núcleos sociales estaban desigualmente distribuidos. Buenos Aires era la ciudad más importante: un censo de 1815 dio un total de 51.779 habitantes [1], pero en el resto del Litoral la población era escasa y dispersa. En el interior sobresalían Córdoba y Salta como ciudades de

[1] *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires*, serie IV, VII, 92 (sesión de marzo de 1816).

mayor desarrollo cultural y económico, al par que en toda esa región —que comprendía las dos intendencias homónimas— vivían grupos numerosos de indígenas, mestizos y negros en proporciones superiores a las del resto del territorio.

Esa población fue aumentado por crecimiento principalmente vegetativo durante el primer medio siglo de nuestra vida independiente, no obstante las guerras civiles e internacionales. El primer censo nacional de 1869 computó 1.830.214 habitantes, sin contar los argentinos en el exterior y el ejército del Paraguay (6.276).

De ellos el 11,5% (211.992) era extranjero. En 1895 (segundo censo nacional), la población había más que duplicado: 3.984.911 habitantes inscriptos con 25,2% (1.004.527) de extranjeros. Esta última proporción aumentó a casi el 30% (2.357.952) en el censo de 1914, que dio un total de 7.903.662 almas, incluyendo 18.425 indios. En 1947 (cuarto censo nacional), se llegó a la cifra de 15.893.827 personas con 15,3% de elementos foráneos. El quinto censo de 1960 superó los 20 millones, reduciéndose en cambio a menos del 12% la proporción de extranjeros. En la actualidad la Argentina tiene más de 23 millones de habitantes.

La inmigración contribuyó enormemente a este crecimiento extraordinario. La llegada de pobladores de ultramar —europeos en su casi totalidad— fluctuó al compás de las condiciones que existían en los países de origen y de la prosperidad argentina. Hubo tres épocas de gran auge inmigratorio (las décadas que comienzan en 1880, 1900 y 1920) y otras de menor aporte del exterior. Se ha calculado que entre 1850 y 1954 quedó en el país un saldo de 4.250.400 nuevos habitantes, principalmente italianos y españoles. Después de la primera guerra mundial, aunque se mantuvo el predominio de los latinos, aumentó también el número de eslavos. En las últimas décadas, al par que disminuía la inmigración europea, se produjo una entrada considerable de naturales de los países vecinos.

La distribución geográfica de esos grupos sociales ha sufrido también cambios apreciables. Al principio de nuestra vida independiente la población del interior superaba a la del Litoral, incluyendo Buenos Aires. Esta situación continuaba al realizarse el censo de 1869, cuyos resultados fueron 889.405 y 847.518 respectivamente, computando sólo los habitantes de las provincias. Posteriormente el aporte inmigratorio alteró sustancialmente ese equilibrio, pues en su inmensa mayoría los nuevos pobladores se establecieron en el Litoral. Esta última región anotó 5.314.830 habitantes en el censo de 1914, mientras el interior sólo tenía 2.240.839, descontando siempre los territorios nacionales. En la actualidad se ha agudizado el fenómeno de absorción del elemento humano por parte de Buenos Aires, que con sus aledaños concentra el tercio de la población total del país. Simultáneamente, se ha producido una creciente urbanización de los grupos sociales.

Desde el punto de vista racial también deben señalarse transformaciones fundamentales. En 1810, como ya dijimos, puede calcularse que un 40% de la población era total o parcialmente indígena, incluyendo a los infieles o salvajes. Había también, en las regiones que podríamos llamar civilizadas, una buena proporción de castas (mestizos, mulatos, zambos y negros), que alcanzaba a una tercera parte. El resto lo completaban los blancos, en cuyo número se incluían también los mestizos con alto porcentaje de sangre europea. Si de estos cálculos descontamos a los indios infieles, la proporción de blancos podría llegar a un tercio del total.

A lo largo del siglo XIX el mestizaje se fue acentuando, al mismo tiempo que entraban enormes contingentes de europeos. La población del Litoral llegó a ser predominantemente blanca, y el mismo cambio se produjo más tarde en el interior. Las guerras internacionales movilizaron a muchos negros, y esta raza, por esa y otras causas, ha ido desapareciendo poco a poco. Desde fines de aquella centuria comenzó la ocupación del Chaco y de la Patagonia, cuyos primitivos habitantes disminuyeron rápidamente. En la actualidad el número de indios es ínfimo frente al resto de la población, y los mestizos —ya muy mezclados con los blancos— sólo abundan en las regiones periféricas. En lo fundamental, la Argentina es una Nación de raza blanca en la cual no existen conflictos ni problemas de carácter étnico.

Aunque la revolución de Mayo no tuvo, inicialmente, el propósito de introducir cambios sociales sino políticos, de hecho se fueron produciendo también alteraciones en la condición de los diversos grupos.

La sociedad virreinal había sido jerárquica y en cierto grado estamental (ver nº 67 y 68). Los tres grupos superiores eran los funcionarios, que dominaban las distintas ramas de la administración y eran generalmente oriundos de la península; el clero, dedicado a sus funciones espirituales y a la enseñanza; y los principales vecinos que dirigían la actividad social y económica a través de los cabildos y del Consulado. Estos factores de poder tenían sus privilegios y sus estatutos jurídicos propios, que los diferenciaban entre sí, aun cuando en conjunto formaban las clases más elevadas que conducían la existencia de toda la comunidad.

Muy pronto comenzaron las persecuciones contra los españoles peninsulares, que dominaban la burocracia y el comercio y ejercían altos cargos eclesiásticos. Al quedar destruida la influencia de aquéllos, las ca-

racterísticas estamentales —o sea la distinta condición jurídica de cada grupo superior— desparecieron de inmediato, siendo reemplazadas por divisiones partidistas que agrupaban indistintamente a miembros de todos los sectores [2].

Desde entonces las clases dirigentes estuvieron formadas por intelectuales ilustrados, militares, miembros del clero que intervenían activamente en la vida política, comerciantes y estancieros que sobresalían por su fortuna o su linaje. Esto no impidió, por cierto, que entre ellos existieran grupos antagónicos, pero no perduraron las anteriores diferencias jurídicas.

Las jerarquías sociales subsistieron con respecto a los demás núcleos de la población: blancos de inferior categoría, castas e indígenas. Pero se advierte, sin embargo, una tendencia a otorgar la igualdad de derechos, que se pone en evidencia con la abolición de la esclavitud y de las limitaciones jurídicas de los indios.

Nada se hizo, en cambio, para elevar la condición de los sectores intermedios: mestizos, mulatos, negros libres y todos los habitantes rurales que eran conocidos bajo el nombre genérico de gauchos. Estos últimos, no obstante, ejercieron una influencia considerable al formar los grupos armados —montoneras— que participaron en las guerras civiles y en más de una ocasión decidieron los destinos del país. Sus dirigentes, los caudillos, que por lo general eran militares o estancieros que habían adquirido popularidad en las campañas, llegaron así a ocupar posiciones directivas apoyados muchas veces por elevados sectores urbanos.

La Constitución de 1853 suprimió definitivamente la esclavitud proclamado al mismo tiempo la igualdad de todos los habitantes ante la ley. La realización práctica de este ideal fue, sin embargo, un proceso que duró décadas. Contribuyeron a este resultado la inmigración, el desarrollo de la enseñanza, el afianzamiento de la justicia y las nuevas concepciones democráticas.

Esa igualdad no impidió que subsistieran jerarquías sociales (no jurídicas), derivadas del linaje, de la fortuna, del prestigio adquirido, de la capacidad directiva, de la cultura o del desempeño de ciertas funciones elevadas. Con la inmigración se fue formando, además, una numerosa clase media que contribuyó eficazmente al equilibrio social. Y por último, la industrialización del país ha dado origen a grandes núcleos de trabajadores que, en épocas más recientes, han llegado a ser factores de poder de indudable gravitación.

2 Ver RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Problemas sociales en la Asamblea del año XIII*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXIV, 2ª sección, 611-637, Buenos Aires, 1963.

142. *Los negros.*— La condición de las razas inferiores preocupó desde el principio a los gobernantes ilustrados. En cuanto a los esclavos se refiere, el primer Triunvirato prohibió "la introducción de expediciones de esclavatura en el territorio de las Provincias Unidas" [3]. La Asamblea de 1813, por su parte, dispuso la libertad de todos los hijos de esclavas nacidos desde el 31 de enero de ese año, así como la de todos los que se introdujeran por vía de comercio; pero exceptuó luego a los tránsfugas de otros países (entiéndase el Brasil) y a los que llegaran con sus amos en calidad de sirvientes [4].

La liberación de los esclavos se hizo en forma gradual. Siguieron en esa condición los nacidos antes de que se reuniera la Asamblea, respetándose así los derechos adquiridos. Sin embargo, desde mediados de 1813 comenzaron a organizarse regimientos de negros esclavos, exigiendo a sus respectivos propietarios que entregaran una determinada proporción de los que poseían para destinarlos al ejército por el término de cinco años, vencido el cual quedarían en libertad. El precio de aquéllos se acreditaba a favor de sus dueños, quienes podían abonar con él una parte de los impuestos que adeudaran. Este sistema, con o sin indemnización, fue ampliamente utilizado por San Martín en Cuyo, al formar el ejército de los Andes, y sucesivamente en la organización de otras fuerzas armadas hasta la batalla de Caseros. Tales medidas afectaron con mayor frecuencia a los españoles europeos que tenían esclavos, pero a veces comprendieron a todos los propietarios. En otros casos se obligó a los esclavos a formar milicias urbanas, imponiéndoles ejercicios militares que disminuían naturalmente sus horarios de trabajo [5].

3 Decreto de mayo 15 de 1812, en *Suplemento de la Gazeta Ministerial* de la misma fecha (III, 193 de la reimpresión facsimilar); ANGELIS, I, 4.

4 Decretos de febrero 2 y 4 de 1813 y enero 21 de 1814, respectivamente, en *ACA*, I, 15, 28 y 81.

5 JOSÉ LUIS MASINI, *La esclavitud negra en la República Argentina, época independiente*, en *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, segunda época, I, 1, 135-161, Mendoza, 1961; MARTA B. GOLDBERG DE FLICHMAN y LAURA BEATRIZ JANY, *Algunos problemas referentes a la situación del esclavo en el Río de la Plata*, en *Cuarto Congreso Internacional de Historia de América*, VI, 61-75, Buenos Aires, 1966. Ver también JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *La mano de obra en la industria porteña (1810-1835)*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXIII, 2ª sección, 583-622, Buenos Aires, 1962.

Estas disposiciones redujeron el número de esclavos y alteraron su espíritu de subordinación. Se hicieron frecuentes los contratos que prometían la libertad de aquéllos a cambio de servicios prestados durante algunos años, o que les otorgaban un salario para conseguir mayor laboriosidad. Además, éstos podían comprar su libertad pagando su precio al dueño, precio que en caso de discordia debía ser tasado por peritos [6].

Si bien estos distintos medios provocaron la gradual extinción de la esclavitud, subsistieron en cambio las introducciones de negros autorizados por la ley del 21 de enero de 1814, anteriormente citada. En la provincia de Buenos Aires, el decreto de septiembre de 1824 volvió a prohibir la enajenación de los esclavos sirvientes, pero fue revocado por otro de octubre 15 de 1831. El abuso que se cometía al amparo de esta última franquicia obligó, en setiembre 26 de 1833, a restringir esas importaciones y a volver al sistema anterior que prohibía las ventas y todo comercio de negros [7].

La posición contraria a la trata de esclavos fue reafirmada en la provincia de Buenos Aires por ley de noviembre 15 de 1824, que la declaró acto de piratería [8]. En el convenio con Inglaterra de febrero de 1825 nuestro país se obligó a cooperar en la abolición de ese comercio inhumano.

La Constitución de 1853 afirmó en su artículo 15 que en la Argentina "no hay esclavos; los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución, y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen, de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice".

De esta manera concluyó la esclavitud en la Confederación. La ley prevista para indemnizar a los propietarios nunca fue dictada en el orden nacional, pero algunas provincias reglamentaron el avalúo. En cuanto a los contratos de compra y venta de personas —esclavos naturalmente— habían sido un sistema utilizado con alguna frecuencia para conseguir servicios por el tiempo en que se calculaba que ese trabajo les permitiría adquirir su libertad. Hubo también, desde luego, toda clase de contratos —compra, alquiler, etc.— cuyo objeto era el esclavo.

La reforma de 1860 agregó a aquella disposición: "y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República". Al ser aceptada la Constitución por la provincia de Buenos Aires, se aplicaron también en ella las normas abolicionistas.

6 Informe de la Cámara de Justicia de Buenos Aires, de noviembre 5 de 1827, aprobado por decreto de noviembre 15, en ANGELIS, II, 893-894.

7 ANGELIS, II, 604, 1103 y 1181.

8 Id., II, 627.

Los libertos —ya por su nacimiento posterior a 1813, ya porque habían dejado en cualquier forma de ser esclavos— fueron objeto de una legislación especial. La Asamblea sancionó, en marzo 6 de aquel año, un *Reglamento para la educación y ejercicio de los libertos*. Estos debían permanecer en casa de sus patronos hasta los 20 años, servirlos gratuitamente hasta los 15, y cobrar luego un peso mensual durante los cinco años siguientes, quedando desde entonces en libertad de elegir su destino. Las mujeres podían emanciparse a los 16 años o antes si contrajeran matrimonio. Otras disposiciones —que seguramente no alcanzaron a cumplirse— otorgaban terrenos de labranza a los libertos y creaban un fondo para ayudarlos [9].

Una clase especial de negros fueron los apresados por los corsarios argentinos durante la guerra con el Brasil. Rivadavia, por decreto de marzo 28 de 1827, ordenó destinarlos al servicio de las armas por el término de cuatro años, distribuyendo a los que no fueron aptos "entre las personas que quieran aprovecharse de sus servicios", durante seis años. Esta disposición regresiva fue acentuada por el gobernador Dorrego, el 12 de setiembre del mismo año, autorizando "a los armadores de corsarios que apresen esclavos o cargamentos de ellos, el que puedan empeñar el servicio de los que a su consecuencia introduzcan aquí, por la cantidad de doscientos pesos" [10]. Pasado un cierto tiempo —variable según la edad del negro— aquéllos quedaban en libertad.

Los libertos, lo mismo que los esclavos, fueron frecuentemente incorporados a los ejércitos. Estas y otras normas demuestran que la legislación abolicionista no fue aplicada en su integridad, y que los libertos quedaron en un estado de subordinación que no alcanzaba a equipararlos a los demás miembros de la sociedad. Además, y como veremos más adelante (nº 148), sufrieron restricciones en el ejercicio de la ciudadanía y de otros derechos civiles.

No obstante, es general la opinión de los viajeros que visitaron el país durante la primera mitad del siglo XIX acerca del buen trato que sus amos daban a los negros. Estos eran dedicados al servicio doméstico o al desempeño de oficios manuales y vivían en las casas de sus dueños. Po-

9 *ACA*, I, 11.

10 ANGELIS, II, 841 y 876.

cos negros puros se dedicaban a las faenas rurales. Cuando se produjo la extinción definitiva de la esclavitud, muchos continuaron llevando voluntariamente la misma vida anterior.

La raza negra fue desapareciendo lentamente. El clima, las levas, la falta de aportes nuevos y la mezcla con otros grupos étnicos contribuyeron a eliminar poco a poco a ese sector racial que en la época de la independencia había tenido importancia numérica en nuestro país. Hoy puede afirmarse que los negros no pasan de unos pocos miles, diseminados en el conjunto de la población.

143. *Los indígenas.*— Preciso es distinguir, como ya lo señalamos antes, los indios que habían aceptado la dominación blanca y aquellos otros que se mantuvieron ajenos a toda dependencia.

Desde el principio los gobiernos patrios se empeñaron en eliminar las instituciones ideadas en la época de la conquista para mantener a los primeros en un estado de relativa servidumbre. La Junta Grande, en septiembre 1° de 1811, resolvió extinguir "el tributo que pagaban los indios a la corona de España" [11]. La Asamblea de 1813, además de ratificar el decreto anterior, suprimió "la mita, las encomiendas, el yanaconazgo y el servicio personal de los indios", a quienes declaró "hombres perfectamente libres y en igualdad de derechos a todos los demás ciudadanos" [12].

Estas y otras disposiciones posteriores estaban, en realidad, destinadas a los indios del Alto Perú, a quienes se procuraba atraer a la causa revolucionaria. En el actual territorio argentino ya no existían prácticamente encomiendas —salvo tal vez algunas pocas en el extremo norte del país— y eran escasos los que seguían pagando el tributo. En general, los indios habitaban voluntariamente en las estancias o en las casas de los blancos y mantenían un estrecho contacto con la civilización, excepto algunos grupos que vivían en zonas apartadas. Muchos de ellos eran trabajadores independientes en las ciudades, en las cuales ejercían diversos oficios manuales.

Sin embargo había también, dentro de los límites del territorio ocupado por los blancos, núcleos relativamente numerosos de indios vagos, a los cuales no había sido posible incorporar a la civilización. Tanto éstos

[11] *Gazeta Extraordinaria de Buenos Aires*, septiembre 10 de 1811 (II, 733 de la reimpresión facsimilar).

[12] *ACA*, I, 24.

como los que vivían fuera de las "fronteras" intervinieron en las guerras civiles como elementos auxiliares de las montoneras.

El problema más difícil lo planteaban los indios nómades que vagaban por las zonas del Chaco, la Pampa y la Patagonia. Respecto de éstos la política fue vacilante y contradictoria, respondiendo en parte a las diferentes actitudes de los mismos indígenas. A veces se procuró establecer con ellos una convivencia pacífica firmando tratados y proporcionándoles ayuda material. Pero estos tratados no fueron cumplidos ni por los naturales ni por los blancos. Alternaron los malones y las expediciones punitivas, las más de las veces infructuosas. Las estancias ubicadas cerca de las fronteras estuvieron durante muchos años expuestas a aquellas correrías imprevisibles que no podían ser evitadas ni reprimidas.

Esta situación condujo a una política que tendía a eliminarlos, expulsándolos a zonas cada vez más lejanas para ampliar el territorio ocupado. La campaña que realizó Juan Manuel de Rosas en 1833 consiguió el desalojo de toda la parte oriental de la provincia de Buenos Aires. Durante su gobierno se mantuvo una relativa paz con los indígenas.

Estos últimos, sin embargo, volvieron a asolar las campañas a partir de 1852, e incluso participaron en las guerras civiles. Los tratados de 1854 y 1855, celebrados entre Buenos Aires y la Confederación, incluyeron cláusulas destinadas a proporcionarse mutuo auxilio frente a esas invasiones.

La Constitución de 1853 volvió a imponer —teóricamente— la política tradicional, dando al Congreso las atribuciones necesarias para "proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo".

Pero la posición evangélica contrastaba con una realidad de lucha casi permanente. No fue aquélla la que prevaleció ni en los hechos ni en la legislación misma. En 1867 (ley 215) se resolvió conceder "todo lo que sea necesario para su existencia fija y pacífica" a los grupos de indígenas que se sometieran, y arrojar al sur de los ríos Negro y Neuquén a los rebeldes. No se logró entonces ese propósito, y en 1878, al fijar nuevamente la línea de frontera sobre esos mismos ríos, se dispuso extender hasta ella el dominio del blanco "previo sometimiento o desalojo de los indios bárbaros", vender las tierras adquiridas y reservar algunas "para el establecimiento de los indios que se sometan" (ley 947). La campaña al desierto del general Roca —que dio cumplimiento a esos objetivos— fue seguida por otras que entre 1881 y 1885 llevaron la civilización a vastas zonas de la Patagonia y el Chaco.

En ciertos casos, no muy numerosos, el Congreso concedió tierras a algunos caciques [13], bajo un régimen de propiedad colectiva que no estaba previsto en el Código Civil; pero nunca se preocupó de cumplir la disposición constitucional que lo obligaba a promover la conversión de los indios al catolicismo. Esto fue la tarea que emprendieron, con brillantes resultados, los salesianos en la Patagonia y otras órdenes religiosas en el norte, todas las cuales tuvieron que sufrir la competencia —inconstitucional— de misioneros protestantes.

Esta política que trataba de eliminar a los indios nómades, o al menos de relegarlos a regiones más distantes, contribuyó a su rápida disminución. "El indio —ha dicho un autor moderno— se repliega hacia regiones más pobres e inaccesibles o se extingue lenta o rápidamente por inadaptación a condiciones de vida impuestas, por falta de inmunidad para las enfermedades occidentales, por la acción violenta del colonizador o la acción continuada y pacífica del mestizaje" [14]. En el siglo actual se adoptó una actitud más favorable para el indígena, tratando de protegerlo y de ayudarlo, pero esto no ha impedido que siga desapareciendo gradualmente.

144. *El mestizaje.*— Gran parte de los habitantes de nuestro país, en la época de la independencia, estaba formada por elementos que provenían de la mezcla de razas. Mestizos, mulatos y zambos componían una población heterogénea desde el punto de vista étnico, pero que tenía una misma situación social. Formaban las clases laboriosas de las ciudades y de las campañas, aunque también comprendían grupos numerosos que en las zonas rurales vagaban sin ocupación fija y muchas veces dedicados a actividades ilícitas. Al final de la época colonial estos últimos sectores habían sido conocidos bajo el nombre genérico de gauchos; pero esta denominación se extendió muy pronto a todos los que trabajaban permanente o accidentalmente en la ganadería.

La revolución no trató de elevar la condición social y jurídica de estos grupos que eran considerados inferiores. Las tendencias igualitarias que se manifestaron respecto de los indios y de los esclavos no alcanzaron a aquellos sectores intermedios que, si bien eran libres, no por ello dejaban de estar en una situación subordinada.

13 Leyes 3092, 3154 y 3814.

14 ANGEL ROSENBLAT, *La población indígena y el mestizaje en América*, I, 23, Buenos Aires, 1954. Este autor calcula que en 1940 quedaban cien mil indios en nuestro territorio.

Por el contrario, la legislación acentuó su tendencia —que ya venía de la época colonial— contraria a los elementos que eran conocidos como "vagos y malentretenidos" (ver nº 75 *in fine*). Al crearse el ejército por bando del 29 de mayo de 1810 se dispuso que volvieran al servicio activo todos los que no desempeñaran "algún arte mecánica, o servicio público", y se ordenó simultáneamente "una rigurosa leva, en que serán comprendidos todos los vagos, y hombres sin ocupación conocida desde la edad de 18 hasta la de 40 años" [15]. El deseo de no perturbar a la población laboriosa no impidió que también ésta fuera incluida ulteriormente en las medidas destinadas a integrar las fuerzas armadas [16].

En el Litoral las guerras y las sucesivas invasiones produjeron conmociones sociales de la mayor trascendencia. Allí se formaron las primeras montoneras, que reunieron a indios de las Misiones, gauchos y elementos análogos bajo la dirección de Artigas y luego de otros caudillos. Esta movilización del mestizaje para actuar en las luchas civiles o internacionales se extendió muy pronto a otras regiones del territorio, y en definitiva todo ello produjo una situación de inestabilidad social y de graves consecuencias económicas.

Las guerras casi permanentes —que se prolongaron hasta la década de 1870— impidieron adoptar medidas destinadas a dar ocupación y estabilidad a esos marginados sociales, que por lo demás formaban grupos pocos laboriosos, ajenos a la disciplina que impone y exige la civilización.

Por el contrario, se adoptaron nuevamente las normas restrictivas y persecutorias que se consideraron más eficaces para impedir la proliferación de esos núcleos rurales. En la provincia de Buenos Aires, por decreto de agosto 30 de 1815, se dispuso que "todo individuo de la campaña que no tenga propiedad legítima de que subsistir... será reputado de la clase de sirviente, y... deberá tener una papeleta de su patrón, visada por el juez del Partido", sin la cual era considerado vago. Eran también vagos todos los que transitaran por la campaña sin licencia del juez territorial, aunque tuvieran aquella papeleta. Los vagos debían ser destinados al servicio de las armas por cinco años, y los ineptos quedaban obligados a conchavarse por un justo salario [17].

En abril de 1822 volvió a imponerse el servicio militar para los vagos, destinándolos en su defecto a trabajos públicos. Y la ley de reclu-

15 *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, cit., I, 375.

16 MARILUZ URQUIJO (cit. en la nota 5), 604 y sig.

17 ANGELIS, I, 59.

miento del ejército, de diciembre 17 de 1823, dispuso incorporar a las fuerzas armadas a "todos los ociosos sin ocupación en la labranza u otro ejercicio útil", además de los jugadores, los hijos de familia sustraídos de la obediencia de sus padres y los delincuentes [18].

Este sistema procuraba, por un lado, facilitar la formación del ejército, con los elementos menos laboriosos, pero al mismo tiempo tendía a eliminar de las campañas a quienes vivían sin ocupación y perturbaban el trabajo de las estancias. La subordinación de los peones estables contribuyó, en cambio, al desarrollo de la ganadería. Muchos propietarios organizaron, por su parte, sus propias milicias que en varias oportunidades intervinieron también en las luchas civiles. Pero nunca se trató de dar tierras y elementos de trabajo a estos pobladores, que quedaron así en condiciones de asalariados con muy pocas posibilidades de mejorar.

Todavía en el Código Rural de la provincia de Buenos Aires, dictado en 1865, se reprodujeron análogas disposiciones. Los vagos —sin domicilio fijo y sin medios conocidos de subsistencia— eran "destinados, sin fuesen útiles, al servicio de las armas por tres años. Si no lo fuesen, se les remitirá al Departamento General de Policía para que los destine a trabajos públicos por el término de un año".

Estas normas se cumplieron —con el discrecionalismo que puede imaginarse— durante más de medio siglo, hasta la sanción del Código Penal. Las demás provincias dictaron reglas análogas para evitar la ociosidad, el cuatrerismo, la delincuencia y la vagancia [19], sin advertir que tal vez esa política impedía que los elementos inferiores se integraran en la sociedad y se convirtieran en trabajadores útiles. Debe recordarse, sin embargo, que la misma ideología predominante —cuyo máximo exponente fue Sarmiento— consideraba a los gauchos como elementos nocivos que impedían el avance de la civilización.

Las persecuciones y las levas concluyeron con los gauchos alzados, que ya no encontraban cabida en la sociedad de fines del siglo XIX, en plena transformación rural y urbana debido al auge y predominio de los inmigrantes. Quedaron, aunque cada vez en menor número, los gauchos sedentarios que vivían y trabajaban en las estancias, dedicados casi exclusivamente a las faenas ganaderas.

18 Id., I, 353 y 539.

19 Véase, por ejemplo, la serie de disposiciones sancionadas en Jujuy: TEÓFILO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE, *El derecho privado patrio en la legislación de Jujuy*, 49-52, Buenos Aires, 1958.

En cuanto a los demás mestizos, mulatos y zambos que habitaban en las ciudades, continuaron siendo elementos trabajadores, pero su número —en proporción a los demás sectores de la población— fue disminuyendo también al ser superados por los de origen europeo. Sólo en épocas más recientes las migraciones internas y las que proceden de los países vecinos han hecho aumentar la importancia numérica del mestizaje.

145. *La inmigración.*— Con el movimiento revolucionario caducaron, de hecho, las normas restrictivas que en la época hispánica limitaban o prohibían la entrada de extranjeros a las Indias. Esas normas, por los demás, ya habían caído en desuso al final de la dominación española. El Triunvirato, en setiembre 4 de 1812, expidió un decreto asegurando a los extranjeros la protección del gobierno y el goce de los derechos humanos, y prometiendo entregar terrenos a quienes se dedicaran al cultivo de los campos [20].

Rivadavia se ocupó de atraer europeos a Buenos Aires. En 1825 y 1826 llegaron tres expediciones de ingleses, escoceses y alemanes que fundaron las primeras colonias con varios centenares de familias [21]. Al mismo tiempo, otros extranjeros vinieron espontáneamente al Río de la Plata atraídos por las oportunidades mercantiles. La industria, el comercio y las finanzas estuvieron principalmente en sus manos, no sólo en Buenos Aires, sino también en algunas ciudades del Litoral. Estos eran principalmente ingleses, pero también franceses y esoceses que se dedicaron —entre otras cosas— a la cría de ganado lanar fundando estancias a veces importantes. Hubo asimismo técnicos y obreros especializados de diversas nacionalidades que crearon establecimientos industriales o contribuyeron a su desarrollo.

Esa inmigración fue, en su casi totalidad, espontánea. Al mismo tiempo, sin embargo, los publicistas divulgaban la idea de que era necesario sustituir los elementos autóctonos por europeos (Sarmiento), y de que "en América, gobernar es poblar" (Alberdi). Adoptando esta política, la Constitución de 1853 dispuso que "el Gobierno federal fomentará la inmigración europea, y no podrá restringir... la entrada... de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes" (art. 25). Además la Constitución

20 *Gazeta Ministerial del Gobierno de Buenos Aires*, nº 22.

21 RICARDO PICCIRILLI, *La colonización durante la época de Rivadavia*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXVII, 312 y sig., Buenos Aires, 1956.

se dictó "para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino" (Preámbulo); y declaró también que "los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano" (art. 20).

Estas disposiciones constitucionales fueran aplicadas desde el primer momento. A partir de 1854 se aprobaron contratos de colonización destinados a traer pobladores a las campañas de Santa Fe y Entre Ríos, principalmente. Simultáneamente, el Estado de Buenos Aires procuraba también fomentar la inmigración a su territorio. Al producirse la unidad nacional, numerosas leyes contribuyeron al establecimiento de colonias agrícolas, especialmente en el Litoral, ya concediendo tierras, ya subvencionando a sus promotores [22]. La primera ley de inmigración y colonización (n° 761, de 1875) autorizó al gobierno a dar tierras y adelantar el precio de los pasajes. Un año después se dictó otra (n° 817), mucho más extensa, que creaba el Departamento General de Inmigración y la Oficina de Tierras y Colonias para facilitar la venida y la instalación de los extranjeros.

Sin embargo, esas leyes no alcanzaron cabal cumplimiento. Los inmigrantes, en su inmensa mayoría, o tuvieron que adquirir la propiedad de las tierras con el producto de su trabajo, o quedaron en calidad de arrendatarios. Los gobiernos no les proporcionaron ni útiles de labranza ni crédito para desarrollar sus actividades. No obstante, el aporte inmigratorio fue aumentando y llegó a alcanzar una gran magnitud, debido a la creciente prosperidad que existía en la Argentina y a la situación de miseria que dominaba en ciertas regiones de Europa.

El inmigrante que se estableció en zonas rurales, si bien no siempre pudo convertirse en propietario, encontraba en nuestro país condiciones de vida y posibilidades de mejorar que muchas veces no tenía en su país de origen. El trabajo y el ahorro permitieron a un gran número llegar a una situación desahogada, aunque en un medio inculto y con muchas privaciones.

Para la mayoría de esos inmigrantes las ciudades, y especialmente Buenos Aires, resultaron más atrayentes. Estas recibieron grupos cada vez más numerosos de obreros, artesanos, pequeños comerciantes, industriales y también personas de sectores más elevados. Muchos prosperaron, otro vivieron en condiciones más precarias, pero todos transformaron a la Argentina en una Nación de creciente desarrollo, de urbanización progresiva y de una población que era cada vez más europea.

22 Leyes 97, 117, 326, 529, 557, y muchas más.

La inmigración masiva de las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del actual se fue incorporando rápidamente a la vida argentina. Aun cuando se constituyeron numerosas asociaciones que reunían a los distintos grupos nacionales, no por ello se formaron sectores separados del resto de la población. Los hijos de esos inmigrantes, en su inmensa mayoría, adoptaron sin inconvenientes la nacionalidad y las costumbres generales. Contribuyeron a ello las escuelas cada vez más numerosas y, ya en este siglo, el servicio militar.

La condición jurídica de los extranjeros era, según la ley suprema, idéntica a la de los argentinos, con excepción de los derechos políticos y de las obligaciones militares. En realidad, gozaron de una situación privilegiada, no sólo por ese último motivo, sino también porque les correspondía el fuero federal —siempre más correcto e imparcial— cuando debían litigar contra las provincias o contra argentinos. Por lo demás, podían naturalizarse después de residir dos años en la República, obteniendo así los mismos derechos que los nacionales.

Todas estas disposiciones que amparaban a los extranjeros, fueron siempre cabalmente cumplidas. Sin embargo, la actividad perturbadora de ciertos grupos obligó a dictar en 1902 la ley 4144, que autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar del país a todos aquellos "cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público", así como a impedir la entrada de aquellos "cuyos antecedentes autoricen a incluirlo" entre los primeros. Ambas atribuciones —ejercidas con alguna frecuencia— fueron declaradas constitucionales por la Corte Suprema [23]. Pero esta ley, que dio origen a muchas discusiones y críticas de los sectores sindicales y políticos, fue derogada en 1958. También en 1910 la ley 7029 prohibió la admisión de extranjeros condenados por delitos comunes, de los anarquistas y de todos los que preconizaran la violencia contra el gobierno y las instituciones. Además, la misma ley sancionó como delitos los actos de terrorismo, las asociaciones anarquistas y la incitación a cometer hechos reprimidos por las leyes. Estas disposiciones caducaron al promulgarse, en 1921, el nuevo código penal.

El problema, sin embargo, subsistió no sólo con respecto a los extranjeros sino también a los nacionales. Desde 1959 se dictaron leyes represivas, y más recientemente la n° 17.401 (1967) ha incorporado un régimen de penas para quienes realicen actividades subversivas o perturbadoras inspiradas en la ideología comunista.

23 *Fallos*, 151, 211 (1928) y 164, 344 (1932).

Una nueva inmigración ha aparecido en las últimas décadas: la que proviene de los países vecinos y busca en nuestro territorio mejores condiciones de vida. Se trata, por lo general, de elementos de categoría inferior que no se asimilan a la población argentina y que constituyen, por esta razón, un peligro para la unidad nacional.

146. *Los blancos y las clases dirigentes.*— Ya dijimos que en la época de la revolución los elementos de origen europeo estaban divididos en españoles, criollos y extranjeros. Aquellos que por lo general tenían una elevada situación social y económica, fueron objeto desde el primer momento de persecuciones sistemáticas, explicables por su antagonismo hacia los nuevos gobiernos. Ejecuciones, destierros, cesantías en los cargos que desempeñaban, confiscaciones y empréstitos forzosos fueron medidas que en definitiva eliminaron a los españoles de la situación dominante que tenían [24]. Muchos de ellos se expatriaron.

Los criollos quedaron como únicos detentadores del poder. En las *Instrucciones* a Castelli (setiembre 12 de 1810) se le ordenaba poner "en manos patricias y seguras" toda la administración pública; y Mariano Moreno le escribía pocos meses después a Chiclana "que todos los empleos se pongan en manos de hombres del país" [25]. Lo mismo se hizo en todas partes, y especialmente en Buenos Aires, exceptuándose solamente a los españoles que habían adherido a la revolución.

Aunque los criollos se convirtieron en el elemento dominante de la sociedad, de inmediato surgieron rivalidades y persecuciones entre ellos. Cada movimiento revolucionario era seguido de destierros, cesantías y confinamientos. Este sistema se fue acentuando con el furor de las guerras civiles, en las cuales no se respetó la vida de los vencidos ni de los prisioneros. Hubo además confiscaciones y muchos argentinos tuvieron que emigrar de su patria. Este sistema de violencia perduró hasta la década de 1870.

Los federales dictaron normas jurídicas que sancionaban las opiniones contrarias. La constitución de Santa Fe excluía del elenco de los ciudadanos a todo el que fuera "enemigo de la causa general de la América o especial de la provincia" (1819). Idéntica restricción contienen las de Jujuy (1839) y Córdoba (1847). La de San Luis disponía que tanto el

24 Ver nota 2.

25 SENADO DE LA NACIÓN, *Biblioteca de Mayo*, XIII, 11765, Buenos Aires, 1962; ENRIQUE RUIZ-GUIÑAZÚ, *Epifanía de la libertad*, 381, Buenos Aires, 1952.

gobernador como los representantes debían ser "de conocida adhesión a la causa de la federación"(1832). Análogas reglas se incluyeron en la ley suprema santafecina de 1841. En Córdoba los electores debían ser "federales decididos", lo mismo que el gobernador y los representantes, agregando esta constitución que "ningún salvaje unitario podrá obtener empleo alguno" (1847). Un decreto dictado en Mendoza por Aldao en 1842 declaraba que los unitarios eran "locos furiosos", y disponía habilitar una casa del Estado para asegurar a los más fanáticos, prohibiendo también que ninguno de ellos realizara contratos superiores a diez mil pesos sin conocimiento del jefe de policía [26]. Los gobernadores que tuvieron facultades extraordinarias o la suma del poder público pudieron obrar, y en efecto lo hicieron, con el mismo espíritu sectario.

Estas persecuciones nunca han desaparecido de la escena política argentina, aunque a partir de 1880 adoptaron formas menos violentas y aparentes. Sin embargo, y sobre todo en las provincias, hubo esporádicamente ataques a las personas y a las propiedades, cesantías y otras arbitrariedades. En épocas más recientes, algunos partidos políticos fueron excluidos de la posibilidad de presentarse a las elecciones.

Los sectores más elevados, o lo que podríamos llamar las clases dirigentes, fueron cambiando a lo largo del tiempo. En un primer momento, que llega hasta abril de 1815, los intelectuales ilustrados dominan casi constantemente, imponiendo su espíritu reformista y su conducción centralizadora. A partir de aquella fecha vuelven a gravitar los núcleos de mayor representación social y económica, que forman luego el partido directorial, pactan con los federales en 1820 y —después de algunos años de nuevo predominio unitario— resurgen apoyando a Rosas y a otros caudillos del interior.

Ese grupo que en definitiva reemplazó a los ilustrados en la dirección del país formaba una sociedad de tipo tradicional, cuya fuerza económica se apoyaba principalmente en las actividades ganaderas y que mantuvo un estilo de vida adaptado a las tendencias vernáculas. La riqueza ganadera se desarrolló, sobre todo en la provincia de Buenos Aires, después de 1815, al par que decaía en el Litoral anarquizado. El comercio, que en la época del virreinato había sido el gran factor de elevación económica, fue reemplazado por aquella otra actividad que atrajo a los núcleos superiores de la sociedad. La industria y las operaciones mercantiles y financieras quedaron, en buena parte, a cargo de los extranjeros.

26 RICARDO LEVENE, *Historia del derecho argentino*, IX, 432, Buenos Aires, 1956.

La verdadera dirección del país, sin embargo, estuvo en manos de los caudillos a partir de la década de 1830, y antes en algunas provincias. Estos eran generalmente hacendados o jefes militares que habían logrado ascendiente en las campañas y organizado en ellas grupos combatientes que les respondían. Casi siempre formaban parte de las familias de la vieja aristocracia, pero no contaron con la educación que da la vida urbana. Los hacendados y comerciantes buscaron seguridad y orden a su sombra; las clases bajas encontraron en ellos un protector. Su poder fue muchas veces absoluto, pero no lo ejercieron para conseguir el adelanto del país o de sus provincias, sino para mantener aquella sociedad del tipo tradicional, con sus jerarquías y sus costumbres ancestrales, dando mayor importancia a la vida y a las actividades rurales que al progreso. Los ilustrados, extraños a esas modalidades, emigraron o se mantuvieron apartados.

Los proscriptos volvieron al país en 1852 e inmediatamente trataron de unirse con la vieja clase superior. Ya en la presidencia de Mitre surge la convicción de que eran necesarios grandes cambios para modernizar a la República ya organizada. Ese "plan" —que los sectores dirigentes adoptaron— estaba destinado no sólo a eliminar a los caudillos y a las montoneras sino también a promover la inmigración, difundir la enseñanza y desarrollar la economía mediante el fomento de la agricultura, la ganadería, las industrias y los medios de comunicación y transporte.

Se formaron así, nuevamente, grupos sociales que ejercieron un indudable predominio político, social y económico, orientado hacia aquellos objetivos. Los núcleos que constituyeron esa clase dirigente eran los que se destacaban en cada ciudad, y sobre todo en Buenos Aires, por su inteligencia, su fortuna y su prestigio social. Fueron grupos abiertos a todas las preocupaciones universales, admiradores de la cultura y del trabajo fecundo, e inclinados a establecer las normas jurídicas que debían facilitar la transformación del país. No era una clase cerrada, sino que por el contrario pretendía incorporarse a todos los elementos que sobresalían en el medio social por su capacidad, por su gravitación económica o por su ascendiente político.

Esos grupos fueron también evolucionando. Hasta 1880 su predominio fue absolutamente lógico e indiscutido, porque no existían otros sectores con suficientes calidades como para dirigir al país. Aquéllos sobresalían, en medio de sociedades diminutas y sencillas, no tanto por su fortuna cuanto por su capacidad intelectual y la influencia lógica que ejercían sobre el pueblo. Aunque siempre los estancieros y los grandes comerciantes formaron parte de esa clase superior, en ella predominaron los políticos, los abogados y los militares que de una u otra manera ejercieron

esa función monitora. Ellos crearon el sistema jurídico y económico que iba a facilitar el adelanto de la República, promovieron la instrucción popular, la colonización y el desarrollo de los medios de comunicación y transporte, prepararon la conquista del desierto y combatieron las tendencias que consideraron regresivas porque no coincidían con su afán civilizador.

A partir de 1880, y hasta principios de este siglo, la clase dirigente argentina se hace más amplia y diferenciada. Pero algunas de sus características, apenas insinuadas antes, adquieren un predominio indebido. El espíritu de progreso se inclina al materialismo, la tendencia liberal combate y desprecia a la religión, decae la moralidad en la función pública y en los negocios y se practica una política de sumisión a los intereses foráneos. La reacción católica e idealista que esos excesos producen, aunque no logra prevalecer, consigue sin embargo disminuir el auge del materialismo y de la irreligiosidad. En esta época se completa —modificando algunos de sus aspectos— la organización jurídica; se produce un adelanto económico extraordinario y se consolida el centralismo. Y todo ello por obra de una clase culta y progresista que realiza la grandeza nacional y da a la República un prestigio hasta entonces desconocido, pero que no defiende las condiciones de su predominio ni alcanza a comprender ciertos anhelos populares.

El aumento de la población y de la riqueza van creando, desde principios de este siglo, nuevas condiciones sociales. Una clase media poderosa y combativa reclama un lugar en la dirección del país invocando la pureza del sufragio y las libertades públicas, al par que el nuevo proletariado de las ciudades exige mejores condiciones económicas y quiere implantar la lucha de clases. La aspiración democrática triunfa con la ley Sáenz Peña y el partido radical, desplazando así en buena parte a los antiguos grupos dirigentes que se hacen más exclusivos y se desentienden poco a poco de la función pública. Esta oligarquía —como se la llamó entonces— reunía a los grandes hacendados y financistas, así como a los universitarios destacados y a muchos gobernantes y funcionarios que integraban un grupo afirmado en su estirpe, su prestigio social y una situación económica suficiente para mantener ese prestigio. Pero al convertirse en clase fundada sobre todo en el linaje, dejó de ser la verdadera aristocracia que hasta entonces había sido, porque fuera de sus cuadros quedaron muchas inteligencias, fortunas y capacidades. El exclusivismo le hizo perder su antigua preponderancia política, sin que por ello dejara de orientar y de influir en el adelanto económico y en el mantenimiento de una culta sociabilidad de imitación europea.

Esa clase dirigente, que tanta importancia tuvo en la formación y en el desarrollo del país, había creado las condiciones necesarias para su propia desaparición del escenario político. Al fomentar la cultura, el progreso económico y la inmigración, elevó el nivel y la capacidad de las otras clases que, al mismo tiempo, crecieron numéricamente con el aporte extranjero. Nunca intentó mantener su antiguo poder directivo ni la exclusividad de la riqueza. Por el contrario, fue ella misma la que promovió la inevitable transformación de la sociedad argentina, dándole además, con la ley Sáenz Peña, los medios necesarios para que ese cambio trascendiera a la vida política. Esa clase contribuyó enormemente a forjar la grandeza de la República, convirtiéndola —desde fines del siglo XIX hasta la primera guerra mundial— en la Nación más importante de la América del Sur por su potencia, su cultura y su desarrollo económico. Fue esa una época notable para el país, por la estabilidad de sus instituciones, la paz interior apenas perturbada, el prestigio internacional nunca igualado y un adelanto cultural y económico que afianzó aquellas conquistas y dio a la República la situación más brillante que haya conocido a lo largo de su historia.

Desde el triunfo del partido radical otros sectores de la población se incorporaron a la vida política y a la dirección de los problemas nacionales. Estos nuevos grupos, que en buena parte eran oriundos de la clase media, lograron una creciente influencia sobre el resto de la población. Con menos cultura que aquélla, pero no mayor arraigo popular, la nueva tendencia iba a tratar de mantenerse asegurando las bases de su encumbramiento por el sufragio y criticando sin tolerancia a la oligarquía que le había cedido el paso. Y así fue electoralista, demagógica a veces, y hasta cierto punto enemiga de la capacidad intelectual y de los esfuerzos productores, sosteniéndose en cambio por el usufructo del poder y la creación de una burocracia que iba a conducir insensiblemente al estatismo. Su necesidad de someterse a los caudillos electorales hizo descender la capacidad de los gobernantes y con ella la eficacia directiva de los organismos del Estado. No tuvo talento creador y se limitó a realizar muy pocos cambios institucionales, que no llegaron a alterar la fisonomía jurídica de la República.

Después de 1930 aparecen las fuerzas armadas como un nuevo factor de poder. Formados ya profesionalmente, los militares han sido desde entonces un elemento decisivo en los cambios políticos. Pero al mismo tiempo las clases dirigentes se fueron diversificando enormemente. Los políticos gravitaron —por lo menos hasta 1966— y asumieron el gobierno al restablecerse después de cada revolución el orden institucional; los

sindicatos, en la época de Perón, alcanzaron una importancia que no ha desaparecido posteriormente; en las finanzas, la industria y el comercio han surgido dirigentes de alta jerarquía que no integran ni los partidos políticos ni las clases tradicionales; y estas últimas, por lo demás, han conservado buena parte de su prestigio y ejercen siempre una cierta influencia en la conducción del país a través de sus hombres más representativos.

La existencia de esas clases dirigentes, homogéneas al principio de la era constitucional y luego cada vez más diversificadas, nunca impidió que aparecieran entre ellas divisiones ideológicas y políticas o de intereses contrapuestos. Es erróneo, por esta razón, referirse a ellas como a un conjunto unido y coherente. La diferencia entre la época anterior a la primera guerra mundial y la que la sucede consiste en que desde mediados del siglo XIX hubo tendencias y pensamientos coincidentes acerca de los objetivos nacionales, mientras que los cambios producidos posteriormente no permitieron que esas orientaciones se coordinaran. La diversidad de origen y de formación de los nuevos grupos dirigentes —militares, políticos, sindicalistas, etc.— impidió la aproximación de unos y de otros para conducir con cierta coherencia la vida nacional. Restablecer esos objetivos comunes es la tarea de nuestra época.

147. *Derechos humanos.*— El ideario constitucionalista que inspiró a la revolución de Mayo exigía naturalmente proclamar y proteger los derechos naturales del hombre. Ya señalamos a este respecto (nº 121) el pensamiento de Mariano Moreno. Luego, desde 1811, se va procurando dar forma a esos anhelos. Las influencias norteamericana y francesa, con sus respectivas declaraciones de derechos, contribuían a afirmar ese ideario.

El primer decreto dictado con ese propósito fue el llamado de *Seguridad individual* (noviembre 23 de 1811), que se incorporó al Estatuto del día anterior. En él se reglamentaba el hábeas corpus, protegiendo la libertad de tránsito, la defensa en juicio y la inviolabilidad del domicilio y prohibiendo los arrestos indebidos. Pero también se facultaba al gobierno a "suspender" la vigencia del decreto en caso de necesidad.

El *Estatuto* de 1815, con una formulación muy teórica, incluyó sendos capítulos sobre los derechos de los habitantes, los deberes del hombre en el Estado y los deberes del cuerpo social. Los primeros eran la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad, cuyas definiciones se incluían en el texto legal. También se agregó otro capítulo más extenso sobre seguridad individual, más preciso y amplio que el decreto

de 1811. Estas disposiciones fueron reproducidas, con algunas variantes, en el *Reglamento* de 1817 y en las *Constituciones* de 1819 y 1826. La mayor parte de las constituciones provinciales sancionadas hasta 1852 incluyó también declaraciones análogas.

Parece innecesario señalar que durante esa época tales propósitos legislativos no fueron cumplidos. La creación de tribunales especiales, la falta de vigencia de los reglamentos y constituciones, los cambios políticos y el otorgamiento de facultades extraordinarias impidieron que esas declaraciones teóricas alcanzaran a ser una realidad. Tampoco existió, por lo demás, una justicia independiente que aplicara e impusiera aquellas garantías.

Al mismo tiempo que iban surgiendo las declaraciones de derechos, se dictaron abundantes disposiciones relativas a la libertad de imprenta. Un *Reglamento* que aseguraba la facultad de publicar ideas políticas sin licencia previa, excepto en materias religiosas, fue sancionado por la Junta Grande en abril 30 de 1811 [27], tomándolo textualmente del que habían dictado las Cortes de Cádiz. Otro análogo apareció el 26 de octubre del mismo año, unido al Estatuto expedido poco después. Este último volvió a incorporarse al de 1815 y al Reglamento de 1817. Se creaba una Junta Protectora de la Libertad de Imprenta, encargada únicamente de declarar si una publicación abusaba de esa libertad ofendiendo derechos particulares o comprometiendo la tranquilidad pública, la conservación de la religión católica o la constitución del Estado. El castigo de estos crímenes correspondía a la justicia.

En la provincia de Buenos Aires los excesos de la prensa fueron tan grandes —especialmente en 1820— que se reformó el sistema eliminando aquella Junta y estableciendo nuevas reglas para los juicios de imprenta, los cuales debían tramitarse ante los jueces asociados a cuatro ciudadanos elegidos por sorteo, con apelación ante otro tribunal formado de idéntica manera [28]. Seis años después la legislación acentuó las restricciones. Se declararon abusivos "los impresos que ataquen a la religión del Estado, que exciten a sedición, o a trastornar el orden público, o a desobedecer las leyes, o las autoridades del país, los que aparezcan obscenos, contrarios a la moral, u ofensivos del decoro, y de la decencia pública, los que ofendan con sátiras e invectivas al honor y reputación de algún individuo, o ridiculicen su persona, o publiquen defectos de su vida privada" [29].

27 *Gazeta extraordinaria*, de abril 22 de 1811.
28 Ley de octubre 10 de 1822, en ANGELIS, I, 405.
29 Ley de mayo 8 de 1828, en id., II, 922.

Sin derogar las normas anteriores, Rosas dispuso que era necesario permiso del gobierno para establecer imprentas y publicar periódicos [30]. Esta regla estuvo en vigor hasta el 28 de febrero de 1852, en que fue derogada [31].

La Constitución de 1853, en sus artículos 14 a 20, fijó los derechos y garantías de carácter civil propios de todos los habitantes del país, incluyendo a los extranjeros. Y, lo que fue más importante aún que esas normas declarativas, dio competencia a los tribunales federales para entender en "todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución", con lo cual aquellos derechos y garantías quedaron bajo la protección de jueces independientes e imparciales.

El Estado de Buenos Aires, en 1854, incluyó también en su nueva carta magna una declaración de derechos. En cuanto a las demás provincias, al principio se limitaron a aceptar genéricamente las normas nacionales, pero con las sucesivas reformas incluyeron nuevos derechos y reglamentaron los ya existentes.

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución, cuando todavía no se había formado el Poder Judicial, no puede afirmarse que alcanzaran plena vigencia los derechos humanos. Pero a medida que los tribunales y magistrados federales fueron afianzándose en sus prerrogativas, aquellos derechos lograron una aplicación cada vez más efectiva.

Esa evolución fue también la obra de los gobiernos sucesivos, que no tuvieron —en la época que comienza con la presidencia de Mitre— ni afanes dictatoriales ni inclinaciones o ideologías contrarias al mantenimiento de esos principios fundamentales. Los casos de abusos y arbitrariedades, propios de todos los tiempos, no alteran ese concepto genérico por tratarse de actos individuales que a veces —y sobre todo cuando eran sometidos a la justicia— fueron debidamente sancionados.

La igualdad ante la ley, solemnemente proclamada por la Constitución, no implicaba desconocer las diferencias y jerarquías naturales derivadas de la capacidad, la cultura o la riqueza. Pero sí significó, en cambio, implantar "el derecho de todos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias" [32]. "No es, pues, la nivelación absoluta de los hombres lo que se ha proclamado —volvió a decir la Corte Suprema— sino su

30 Decreto de febrero 1° de 1832, en id., II, 1115.
31 Id., IV, 223.
32 *Fallos*, 16, 118; 101, 401; 151, 367; etc.

igualdad relativa, propiciada por una legislacion tendiente a la protección en lo posible de las desigualdades naturales" [33].

Corolario lógico de esa igualdad fue la supresión de las prerrogativas de sangre y de nacimiento, de los títulos de nobleza y de los fueros personales. Respecto de estos últimos, se hizo la correspondiente distinción en el Congreso Constituyente, señalando José Benjamín Gorostiaga que el artículo 16 hablaba "de los fueros personales, no de los reales o de causa". Aquéllos habían sido ya abolidos en la provincia de Buenos Aires por la ley del 5 de julio de 1823 (ver nº 132, 2), la cual dejó subsistente la competencia de los tribunales eclesiásticos y militares para entender en los asuntos propios en razón de la materia. La distinción se mantuvo en la jurisprudencia, que expresamente se fundó en aquella ley considerada subsistente [34]. El Código de Justicia Militar, sancionado en enero de 1898, sometió a la jurisdicción castrense a todas las personas dependientes de las instituciones armadas que cometieran delitos que las afectaran, o que fueran realizados en actos de servicio (ley 3679, art. 117).

La igualdad en los impuestos y en las cargas públicas tampoco podía ser una igualdad absoluta. La Corte, en numerosos casos, fijó la interpretación adecuada sosteniendo que ese principio no impide al legislador formar categorías de personas o de bienes teniendo en cuenta su capacidad contributiva. "Lo que estatuye aquella regla es la obligación de igualar a todas las personas o instituciones afectadas por un impuesto, dentro de la categoría, grupo o clasificación que le corresponda, evitando distinciones arbitrarias, inspiradas en propósitos manifiestos de hostilidad contra determinadas clases o personas" [35].

Plena vigencia tuvieron las normas constitucionales que declaraban las libertades de culto, trabajo, comercio y locomoción, tanto para los ciudadanos como para los trabajadores. La única excepción respecto de estos últimos fue la ley 4144, anteriormente mencionada, que tendía a salvaguardar el orden social. Ninguna traba se impuso tampoco al derecho de asociarse con fines útiles, ni al de adquirir y disponer de la propiedad.

Mucho se discutió, en cambio, el problema jurisdiccional vinculado con la libertad de prensa. La reforma de 1860 había dispuesto que "el Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta ni

33 Id., 151, 367 (junio 20 de 1928).

34 SUPREMA CORTE, *Fallos*, 54, 577 (diciembre 30 de 1893). La Corte en el caso del coronel Mariano Espina, declaró la incompetencia de las justicia federal para entender en el delito de rebelión militar. En el mismo sentido: id., 147, 45 (agosto 11 de 1926).

35 Id., 115, 111; 132, 410; etc.

establezcan sobre ella la jurisdicción federal". La provincia de Buenos Aires procuró así reservarse la reglamentación y el control de sus periódicos, evitando que quedaran sometidos a los poderes nacionales. La Corte Suprema mantuvo hasta 1932 la misma doctrina [36], entendiéndose también que las leyes penales de la Nación eran inaplicables cuando el delito se cometía por medio de la prensa [37]. De modo que ésta gozó siempre de una entera libertad, no limitada tampoco por medidas económicas ni por reglamentaciones administrativas.

Una característica general de la época que analizamos, y que va desde 1862 hasta 1930, consiste, en efecto, en que los derechos y libertades que se han mencionado no fueron objeto de disposiciones destinadas a imponer sobre ellos un control estatal, salvo en la medida indispensable para proteger el orden público y los intereses de terceros. Lo mismo cabe afirmar respecto al derecho de reunión y al de peticionar a las autoridades. No había surgido aún la tendencia que, con el pretexto de organizar social o económicamente al país, incurre en una orientación estatista que en definitiva restringe las libertades esenciales. En esa época las leyes no se dictaban para presionar, para perseguir a un grupo o para imponer la conducta que el Estado prefiere, sino para proteger a los habitantes e impulsar sus actividades legítimas. La falta de intervencionismo de los poderes públicos permitió que cobraran plena vigencia las garantías constitucionales, en la medida en que los jueces y tribunales pudieran hacerlas efectivas.

No puede afirmarse lo mismo, en cambio, de las libertades de enseñar y aprender, igualmente reconocidas en la ley suprema. En esta materia el Congreso Nacional se atribuyó poderes excesivos, en parte para suplir la insuficiencia de la acción de las provincias y de las instituciones privadas, y en parte para uniformar la enseñanza de acuerdo a los criterios dominantes. La libertad de elegir el sistema educativo o el contenido de la instrucción quedó suprimida, por la obligación que se impuso a los colegios y escuelas particulares de someterse a los planes oficiales (leyes 934, de 1878 y 1420, de 1884). En 1885, además, se dio a las universidades nacionales el privilegio exclusivo de expedir títulos profesionales (ley 1597).

36 Desde 1864 (*Fallos*, I, 130), y salvo un caso excepcional, la Corte sostuvo que los delitos de imprenta debían ser juzgados por los tribunales locales, aunque fueran cometidos contra autoridades nacionales. En 1932 (id., 167, 121) admitió que podían denunciarse ante la justicia federal los delitos cometidos contra la Nación y sus funcionarios.

37 Id., 131, 395 (julio 2 de 1920) y los que allí se citan.

El Poder Judicial de la Nación fue el permanente defensor de la libertad individual y de los derechos vinculados con ella. Utilizando el recurso de hábeas corpus [38], hizo efectiva esa garantía fundamental aplicándolo no sólo en los casos de privación de la libertad, sino también cuando existía alguna amenaza contra ella de parte de las autoridades. Algunas provincias extendieron el amparo a todos los casos de detención arbitraria, aunque procediera de personas privadas.

Las condiciones del trabajo, de la producción y del comercio fueron contempladas en esta época con el mismo criterio individualista y liberal que había presidido la organización de la República. La Corte Suprema se opuso casi siempre a las reglamentaciones que pretendían limitar la autonomía de la voluntad en los contratos y el libre desenvolvimiento de la actividad económica, porque ésta, bajo la presión de tales leyes, "quedaría confiscada en manos de las legislaturas o congresos, que ursuparían, por ingeniosos reglamentos, todos los derechos individuales... hasta caer en un comunismo de Estado en que los gobiernos serían los regentes de la industria y del comercio y los árbitros del capital y de la propiedad privada" [39]. En otra oportunidad el mismo tribunal declaró contraria a la Constitución una ley de Mendoza que establecía el salario mínimo para los obreros de empresas particulares, porque esa ley "no sólo modificaría la institución de la locación de servicios en el contenido de los artículos citados del Código Civil, sino el de todos los relativos a la libertad de convenir, a la autonomía de la voluntad individual" [40]. Del mismo modo se declaró también la inconstitucionalidad de las leyes de emergencia que prorrogaban los contratos de locación y congelaban los alquileres (ver nº 158).

Esta tendencia a mantener las soluciones jurídicas tradicionales no impidió, por cierto, que el Congreso —inspirado ya en ideas sociales más modernas— sancionara leyes de trabajo y de jubilaciones destinadas a proteger a los obreros y empleados, pero sin alterar con ellas los principios del derecho clásico y sin caer en los excesos del socialismo de Estado.

La suspensión de las garantías constitucionales —estado de sitio— fue definida por la Corte como "un arma de defensa extraordinaria que la Constitución ha puesto en manos de los poderes políticos de la Nación

38 La Constitución sólo declaraba que "nadie puede ser... arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente". La ley 48 reglamentó el hábeas corpus en el orden nacional y lo mismo hicieron las provincias en sus respectivos códigos de procedimientos.

39 *Fallos*, 98, 51.

40 Id., 156, 20 (octubre 23 de 1929).

para que, en épocas también extraordinarias, puedan defenderse de los peligros que amenacen tanto a la Constitución como a las autoridades que ella crea" [41]. Y, en efecto, su utilización hasta 1930 fue muy limitada, siguiéndose el criterio restrictivo que favorecía el mantenimiento de aquellas garantías. La medida fue decretada por el Ejecutivo Nacional en quince ocasiones y nueve veces por leyes del Congreso. Este último aprobó aquellas declaraciones en seis oportunidades. No hubo estado de sitio entre 1880 y 1890, entre 1894 y 1901, y luego en el largo período que va desde octubre de 1910 hasta setiembre de 1930. Salvo los casos de 1865 (guerra del Paraguay) y 1870 (rebelión en Entre Ríos), el estado de sitio nunca tuvo una duración superior a cuatro meses, y en la mayor parte de los casos sólo comprendió a las zonas afectadas por la conmoción [42].

Después de 1930, en cambio, la República estuvo con mucha frecuencia bajo el estado de sitio, y hasta llegaron a crearse en este sentido fórmulas nuevas —ley marcial, estado de guerra interno— no previstas en la Constitución. Tales situaciones equivalían a la suspensión de los derechos y garantías, especialmente en cuanto se refería a la libertad y a la prensa.

También cambió en las últimas décadas el criterio individualista que presidía la aplicación de aquellos derechos humanos. Tanto las leyes como la práctica limitaron las libertades de contratación, comercio y transporte, reglamentando minuciosamente el ejercicio de las profesiones, los convenios de trabajo, la producción y las demás funciones económicas. El nuevo socialismo de Estado —que por otra parte era una tendencia universal— creó una legislación intervencionista que reglamentó las libertades privadas obligando a someterse a regímenes impuestos coactivamente. El ámbito del orden público creció enormemente, al mismo tiempo que aumentaban los controles sobre la economía y el fiscalismo estatal.

Estas nuevas concepciones sociales se incorporaron en parte a la Constitución de 1949, mediante declaraciones demasiado vagas que dejaban ancho campo al discrecionalismo gubernativo. En ella se mantuvieron y ampliaron los derechos humanos, agregándose también en sendos capítulos los del trabajador, la familia, la ancianidad, la educación y la cultura. Otras disposiciones restringieron el ejercicio del derecho de propiedad sometiéndolo al cumplimiento de una "función social", y se

41 Id., 54, 453 (1893): caso Alem.

42 REPÚBLICA ARGENTINA, COMISIÓN DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, *Materiales para la reforma constitucional, III, Estado de sitio*, Buenos Aires, 1957.

facultó al Estado a "intervenir en la economía... en salvaguardia de los intereses generales". La reforma de 1957 volvió a incluir normas protectoras de los trabajadores agregándoles el derecho de huelga.

Esos derechos humanos amparan, en principio, a las personas y a la sociedad contra las arbitrariedades cometidas por el Estado y sus agentes. Hace algunos años la Corte Suprema de Justicia entendió que también debían aplicarse cuando los ataques contra ellos provenían de particulares u organismos privados; y creó así, por vía jurisprudencial, la acción o el recurso de amparo —reglamentado en 1966 por la ley 16.986— que procede en ambos casos cuando un derecho conferido por la Constitución no encuentra protección rápida y eficaz por las vías procesales corrientes.

148. *La ciudadanía y la nacionalidad.*— El concepto de ciudadanía sufrió variaciones considerables durante las primeras décadas de nuestra historia, hasta que se fue imponiendo un criterio amplio que eliminó las primeras limitaciones.

La convocatoria del 25 de mayo de 1810, para que todas la ciudades del virreinato enviaran un diputado a Buenos Aires, dispuso que para elegirlos se hiciera un cabildo abierto con "la parte principal y más sana del vecindario". Se seguían, en esta forma, los precedentes de la época hispánica (ver nº 57 y 60). Sin embargo la Junta, respondiendo a una consulta de Santa Fe, ordenó que se citara a "todos los vecinos existentes en la ciudad sin distinción de casados o solteros" [43], incluyendo así a quienes no eran jefes de familia.

Al crearse las juntas provinciales en febrero de 1811, quedó establecido que los electores de sus vocales serían designados por "todos los individuos del pueblo, sin excepción de empleados". Algunos meses después, en setiembre, se celebró en Buenos Aires un cabildo abierto al cual fueron invitados todos los "vecinos americanos" en número de mil.

Hasta entonces no había prevalecido un criterio uniforme. En el Estatuto de noviembre 22 de 1811 aparecen las exclusiones de ciertos grupos. El nuevo cuerpo legal eliminaba a los extranjeros y a "los que no tengan arraigo o giro conocido, y una decidida adhesión a la causa de la libertad de las Provincias Unidas", además de los procesados, condenados y fallidos.

43 JULIO V. GONZÁLEZ, *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, II, 70, Buenos Aires, 1938.

El electorado era exclusivamente urbano. El 9 de marzo de 1812 se autorizó también el voto de "los vecinos de la campaña" que concurrieran el día de las elecciones a las respectivas ciudades [44].

Aquella discriminación ideológica —destinada a excluir a los españoles— subsistió en la convocatoria a la Asamblea de 1813, que sólo compuso el cuerpo electoral con "todos las personas libres y de conocida adhesión a la justa causa de la América" [45]. La misma Asamblea otorgó más tarde a las cuatro intendencias del Alto Perú el derecho a elegir otros tantos representantes indígenas, para cuyo nombramiento podrían concurrir "todos los americanos españoles mestizos, cholos, indios y demás hombres libres" [46].

La primera reglamentación orgánica de la ciudadanía aparece en el Estatuto de 1815. De acuerdo con sus disposiciones, "todo hombre libre, siempre que haya nacido y resida en el territorio del Estado, es Ciudadano", pero no ejercería este derecho hasta tener 25 años o ser emancipado. Los extranjeros con más de cuatro años de residencia, que tuvieran alguna propiedad u oficio útil y supieran leer y escribir podían también ser electores. Pero los españoles quedaban exceptuados hasta que los derechos de estas provincias fueran reconocidos en la península, salvo aquellos que obtuvieran carta de ciudadanía. En cuanto a los negros, se los incluía en el rango de ciudadanos si eran hijos de padres ingenuos. Pero también agregó el Estatuto, en cambio, que esa calidad se suspendía "por ser doméstico asalariado, por no tener propiedad u oficio lucrativo y útil al País", y por otras causas.

Las mismas disposiciones fueron reproducidas en el Reglamento de 1817 —que también fijó las condiciones necesarias para obtener carta de ciudadanía— y continuaron en vigor hasta que cada provincia sancionó sus propias normas para el ejercicio del sufragio.

La Constitución de 1826 impuso restricciones análogas respecto de los que no supieran leer y escribir (aunque esta exigencia sólo se aplicaría quince años después), los criados a sueldo, los peones jornaleros y los notoriamente vagos. Fueron inútiles los esfuerzos que hicieron los federales para incluirlos [47].

44 *Suplemento al Censor*, en SENADO DE LA NACIÓN, *Biblioteca de Mayo*, VII, 5835.
45 Proclama de octubre 24 de 1812, en *ACA*, I, 4.
46 Id., I, 39.
47 SAMUEL W. MEDRANO, *Los aspectos sociales en el debate sobre la ciudadanía en 1826*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 5, 44 y sig., Buenos Aires, 1953.

Sin embargo, la provincia de Buenos Aires, por ley de agosto 14 de 1821, ya había hecho prevalecer un criterio amplio: sería elector "todo hombre libre, natural del país o avecinado en él, desde la edad de 20 años, o antes si fuere emancipado" [48]. En las constituciones provinciales se advierte, en la época anterior a 1853, una gran diversidad de soluciones, desde aquellas que copiaron literalmente el Estatuto de 1815, hasta las que acuerdan la ciudadanía a todos los americanos y a los extranjeros bajo ciertas condiciones. Ya recordamos antes las que excluían del cuerpo electoral a los unitarios (ver nº 146).

Durante esa época anterior a la organización nacional, cualquiera fuese el régimen vigente, las elecciones congregaron muy pocos votantes —con excepción del plebiscito de Rosas de 1835— y estuvieron siempre limitadas a los grupos superiores de la sociedad, únicos que se interesaban en ellas y se creían habilitados para sufragar. Las costumbres políticas y la forma de realizar las elecciones no eran propicias para el desarrollo de ese derecho que, por lo demás, era frecuentemente coartado por la violencia.

La Constitución de 1853 no legisló sobre la ciudadanía. Sólo dio al Congreso la facultad de dictar la ley correspondiente, y en efecto éste la sancionó en setiembre 19 de 1857. En ella se otorgaba esa calidad a todos los argentinos (nativos, hijos de argentinos que optaran por la nacionalidad de sus padres, y naturalizados) mayores de 21 años o emancipados. Las restricciones a este derecho sólo derivaban de delitos o de incapacidad mental. Análogas normas fueron sancionadas en 1869 (ley 346), aunque la edad para ejercer los derechos políticos fue rebajada entonces a los 18 años. Las leyes electorales posteriores reglamentaron más minuciosamente el goce del derecho de sufragio, aunque sin alterar los principios que se habían ido imponiendo desde la década de 1820.

La nacionalidad fue un problema que no fue resuelto jurídicamente hasta que se promulgó la ya citada ley de 1857. Recién entonces se definió la forma y condiciones necesarias para adquirir la calidad de argentino: los nacidos en el territorio nacional, los hijos de argentinos que prefirieran pertenecer al país, y los naturalizados. Sin embargo, la misma ley dispuso que los hijos de extranjeros nacidos en la Argentina podían optar por la nacionalidad de origen de sus padres.

Esta norma provocó un debate de gran trascendencia entre los que defendían el principio del *ius soli* y los que aceptaban la nacionalidad de origen (*ius sanguinis*). Al firmar el tratado con España que reconocía

48 ANGELIS, I, 173.

nuestra independencia, Alberdi admitió el derecho de opción para los hijos de españoles nacidos en la Argentina (1857), y fue por ello duramente criticado. El gobierno de la Confederación no quiso ratificarlo, y fue preciso firmar otro, dos años después, que refería la solución del problema a las respectivas leyes nacionales.

Sin embargo, el asunto siguió discutiéndose por las consecuencias perjudiciales para la unidad nacional que podría ocasionar la existencia de una población extranjera numerosa. Al propiciar las reformas a la Constitución, en 1860, Buenos Aires sostuvo que la ley respectiva debía dictarse "con sujeción al principio de la ciudadanía natural" (art. 67, inc. 11). Esta modificación fue aceptada. Aunque la fórmula no es clara, se ha entendido siempre que ella se refiere al principio del *ius soli*.

Como consecuencia de esta reforma constitucional, en 1869 fue sancionada la ley 346 —anteriormente citada— que distingue cinco clases de argentinos: a) los nacidos en nuestro territorio; b) los hijos de argentinos nativos que vieran la luz en país extranjero y optaran por la nacionalidad de sus padres; c) los nacidos en las legaciones y buques de guerra de la República; d) los que habiendo nacido dentro de los límites del antiguo virreinato antes de la emancipación residieran en nuestro país y manifestaran su voluntad de ser argentinos; y e) los nacidos en alta mar bajo pabellón nacional.

A estas categorías de argentinos nativos deben agregarse, según la misma ley, los extranjeros que se naturalicen. La naturalización se obtiene gestionándola ante los jueces federales después de dos años de residencia en el país, o aun antes demostrando haber prestado servicios a la República. El decreto de diciembre 19 de 1931 reglamentó aquella ley estableciendo las condiciones y pruebas que deben reunirse para obtener ese beneficio.

Mediante este procedimiento adquirieron la nacionalidad argentina muchos extranjeros. La utilización del sistema se hizo más general y frecuente en este siglo, ya para conseguir empleos públicos, ya para intervenir en la vida política del país.

149. *Los sistemas electorales y los partidos políticos.*— Los primeros gobiernos y los ensayos constitucionales idearon soluciones diversas para elegir a los representantes y otras autoridades, cuando estas últimas no surgieron de movimientos de fuerza. En varias ocasiones, esos regímenes electorales fueron simples copias de los modelos europeos más conocidos.

Para designar a los integrantes de las Juntas Provinciales —con excepción de su presidente— la *Orden* de febrero de 1811 dispuso que en un día determinado fueran convocados "todos los individuos del pueblo" en sus respectivos cuarteles, a fin de nombrar a un elector. Estos electores, a su vez, debían designar a los vocales de las Juntas [49]. Este sistema fue reproducido en la proclama del 24 de octubre de 1812, que organizó la Asamblea de 1813.

El mismo sistema de elecciones de segundo grado fue impuesto por el Estatuto de 1815 y el Reglamento de 1817, los cuales agregaron también que los ciudadanos de las campañas debían reunirse en casa del juez principal del curato. Ambos dispusieron, además, que el sufragio —que hasta entonces había sido público— podría "darse de palabra, o por escrito, abierto, o cerrado".

Las Constituciones de 1819 y 1826 no incluyeron normas sobre el régimen electoral. Para la primera subsistió el sistema de 1817, y ya mencionamos el complicado procedimiento que se creó para designar a los miembros del Senado (ver nº 130). Algo análogo dispuso la de 1826 para la misma Cámara, pero en cuanto a los diputados estableció que surgirían del "nombramiento directo de los pueblos".

Este último sistema fue adoptado también en la provincia de Buenos Aires, por la ley de agosto 14 de 1821, que citamos anteriormente. En cambio, la elección de los gobernadores de las provincias se encomendó al cuerpo legislativo.

La Constitución de 1853 tampoco impuso reglas para organizar el sufragio. Sólo fijó las bases del sistema, disponiendo que los diputados serían elegidos "directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a ese fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios". Para nombrar al presidente, en cambio, se designaría de la misma manera una "junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores". Estos últimos, a su vez, eran elegidos por las respectivas Legislaturas.

La primera ley (nº 75, de 1863) sancionada con el fin de reglamentar la emisión del voto establecía que en cada localidad, y en épocas predeterminadas, debían concurrir los ciudadanos a inscribirse en el registro cívico, ante juntas calificadoras formadas por el juez de paz y dos vecinos nombrados por los gobiernos locales. Los reclamos sobre inscripción o exclusión del registro, una vez resueltos por esa junta, eran susceptibles de apelación ante el juez federal. El comicio debía constituirse en el atrio

49 *ACA*, VI, 2ª, p., 927.

de la iglesia parroquial o en los portales del juzgado, bajo la presidencia de un magistrado asistido por dos vecinos designados por sorteo, a los cuales debían agregarse otro cuatro elegidos por los mismos ciudadanos al instalarse la mesa. Constituida ésta, se procedía a recibir los votos de los inscriptos en el padrón, los cuales debían emitirse públicamente de palabra o por escrito, y por el número de diputados o de electores fijados en la convocatoria. Cerrado el comicio, se procedía seguidamente a hacer el escrutinio [50]. Las características de este sistema eran la inscripción voluntaria en el registro, el voto público y la lista completa. Esta última se consideró más ajustada a la norma constitucional que exigía la "simple pluralidad de sufragios".

Este sistema fue perfeccionándose, sin variar en lo fundamental, hasta que se produjeron las reformas de 1902 y luego las de 1911 y 1912. La ley 623, de 1873, introdujo la boleta electoral para identificar a los ciudadanos, y dispuso que el voto debía darse por escrito y depositarse en una urna prevenida al efecto. La ley 893, de 1877, reglamentó más minuciosamente el mismo sistema, procurando dar mayores garantías en la formación del registro y en la constitución de las mesas receptoras de votos.

Veinticinco años después, en 1902, se sancionó una nueva y prolija ley de elecciones bajo la influencia de las tendencias que aspiraban a la pureza del sufragio. Se crearon comisiones inscriptoras en toda la República, formadas por tres miembros de los mayores contribuyentes territoriales, encargadas de organizar el padrón de cada distrito. Aquéllos nombraban subcomisiones o inscriptores para cada cuartel, los cuales debían concurrir al domicilio de los ciudadanos a fin de inscribirlos. Se amplió el número de locales en donde podían instalarse las mesas receptoras de votos cuyas autoridades debían ser designadas por sorteo entre los electores que supieran leer y escribir; se admitieran fiscales de los partidos políticos; el voto debía recibirse de palabra o por escrito; y tanto la Capital como las provincias fueron divididas en circunscripciones para que cada sufragante votara por un solo candidato a diputado o por electores de presidente. La ley 4578, de 1905, suprimio las circunscripciones —por considerárselas contrarias a las normas constitucionales— volviendo al sistema anterior de lista completa; y la ley 4719, del mismo año, suprimió el voto verbal retornando a la boleta electoral y a la urna.

50 Antes habían estado en vigencia las leyes de la Confederación 140 y 207 que contenían disposiciones análogas.

Las reformas fundamentales se adoptaron en 1911 y 1912, durante la presidencia de Roque Sáenz Peña, a cuya influencia obedecieron. La ley 8130 encomendó a los jueces federales la formación del padrón electoral, que debía hacerse sobre la base del registro de enrolamiento. Y la ley 8871, sancionada el 10 de febrero de 1912, impuso el voto universal, secreto y obligatorio y el sistema de lista incompleta, de acuerdo con el cual cada ciudadano debía votar solamente por los dos tercios del número a elegir. Estas últimas reformas consiguieron implantar un verdadero régimen democrático al imponer padrones depurados, el secreto del voto y la representación de la primera minoría. Luego de sancionadas, el partido Radical, que venía bregando por la libertad de sufragio, abandonó su actitud revolucionaria y consiguió el triunfo en las elecciones de 1916.

Ese y otros partidos combatían las malas costumbres electorales que se habían impuesto desde el principio. La presión política, el empleo de la fuerza, la compra de votos y el fraude en el escrutinio eran prácticas corrientes que aseguraban la continuidad de los gobiernos pero que siempre eran mal vistas por la opinión. Además los candidatos no surgían de las deliberaciones partidarias sino que con frecuencia eran impuestos por los gobernadores o por los dirigentes políticos, como resultado de preferencias individuales, acuerdos o combinaciones de toda índole. "El poder electoral de la República —decía Matienzo en 1910— está de hecho en manos del presidente de la Nación y de los gobernadores de provincia". Y agregaba este autor que no estando regido el ejercicio de ese poder por reglas consuetudinarias o de moral cívica, "llegan cada vez al Congreso personas más desprovistas de méritos intelectuales y morales" [51].

La ley Sáenz Peña produjo una mejora en nuestras costumbres electorales sin llegar a perfeccionarlas totalmente. Continuaron las acusaciones de fraude, se sucedieron los hechos de violencia en las campañas anteriores al comicio, e incluso hubo denuncias de alteración de sus resultados. Sólo en la Capital se afirmó la plena libertad del sufragio, pero en las provincias se mantuvieron con mayor o menor intensidad las presiones destinadas a captar la voluntad de los ciudadanos. En cuanto a los candidatos, su designación siguió dependiendo casi siempre de los jefes partidistas o de los gobernadores, cuando éstos tenían la posibilidad de hacerlo. La capacidad y el prestigio del elenco parlamentario continuaron decayendo —salvo honrosas excepciones— hasta llegar en la segunda

51 JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, 213 y 215, 2ª ed., Madrid, 1917.

presidencia de Yrigoyen a constituir un conjunto inoperante y enteramente subordinado al Ejecutiyo.

Después de 1930 las sucesivas revoluciones interrumpieron el funcionamiento de ese sistema electoral, que volvió a regir con análogas características al restablecerse en cada caso los poderes políticos de la Constitución. En 1947 la ley 13.010 acordó a las mujeres mayores de 18 años el derecho de sufragio en igualdad con los hombres. En 1957 y en 1963 se impuso, primero para la elección de convencionales para el Congreso Constituyente y luego para todos los cargos electivos tanto nacionales como provinciales, el sistema de representación proporcional, eliminando así la lista incompleta de la ley Sáenz Peña (decretos 4347 y 7164 respectivamente).

Los instrumentos de esa vida democrática fueron los partidos políticos. No cabe aquí recordar la historia de todos los grupos que se sucedieron en las contiendas electorales e incluso en las luchas civiles. Sólo corresponde señalar que en 1949 se dictó la primera ley (nº 13.645) que reglamentó la existencia y el funcionamiento de esos partidos. Esta ley excluyó a los grupos que desconocieran las normas constitucionales y legales, sustentaran principios ideológicos tendientes a alterar la paz social o estuvieran vinculados a entidades internacionales. Un nuevo estatuto de los partidos políticos fue impuesto en 1956 (decreto-ley 19.044), posteriormente modificado por el decreto-ley 12.530 de 1962, que exigió nuevamente el respeto a los principios democráticos y eliminó las denominaciones personales y los núcleos de tendencias totalitarias. La última ley orgánica (nº 16.652) fue sancionada en 1964.

Después de 1955 se dictaron normas destinadas a evitar la concurrencia a los comicios de los sectores peronistas. El comunismo ha sido excluido también en varias oportunidades, tanto por su negación del sistema democrático como por su dependencia de organizaciones internacionales.

Las agrupaciones políticas tuvieron, hasta la década de 1890, un carácter inorgánico, frecuentemente discontinuo, sin obedecer a normas establecidas ni someterse a principios definidos. Sólo después de 1890 algunos partidos sancionaron "cartas orgánicas" que contenían declaraciones de propósitos y normas para la elección de los candidatos. Estos grupos obedecieron muchas veces a la influencia y dirección de personalidades descollantes más que a las ideologías que defendían. Y por eso las divisiones de los partidos y sus luchas internas impidieron la formación de núcleos responsables, con capacidad para el gobierno y con un sentido auténtico de su función como sustentadores de la vida democrática y de

la continuidad de las instituciones. Los partidos atendieron más a sus intereses electorales que a la función de gobierno que debían cumplir a través de sus representantes en el Ejecutivo o en el Congreso. Por eso —y porque aparecieron otros factores de poder que prescindían de su existencia— se fueron desprestigiando y quedaron reducidos a pequeños grupos de dirigentes con escasa influencia sobre la vida ciudadana. En 1943 y luego en 1966 estas agrupaciones fueron disueltas.

150. *Organización militar.*— Desde el principio —y siguiendo los antecedentes virreinales— el mando de las fuerzas armadas estuvo a cargo de los sucesivos gobernantes. En el acta del 25 de Mayo de 1810 Cornelio de Saavedra fue nombrado Presidente de la Junta y Comandante General de Armas; y aunque este título unipersonal quedó luego diluido en todos los miembros del Poder Ejecutivo, aquél volvió a asumir la plenitud de sus funciones después del movimiento del 5 y 6 de abril. Más tarde ejercieron esos poderes los dos triunviratos y el Director Supremo.

Muy pronto se manifestó una tendencia contraria a esa acumulación de funciones. La Asamblea de 1813 prohibió a los miembros del Poder Ejecutivo el mando personal de los ejércitos, en el Estatuto del 27 de febrero, disposición que Alvear no cumplió. Al ser derrocado este último, el Estauto de 1815 limitó considerablemente los poderes militares del Director, y lo mismo hizo —aunque en menor medida— el Reglamento de 1817. Sin embargo, la Constitución de 1819 restableció en su integridad las facultades del Ejecutivo estampando la regla de que era "Jefe Supremo de todas las fuerzas de mar y tierra", norma que pasó a la de 1853.

La organización del ejército y de la marina de guerra fue una exigencia del movimiento revolucionario. Para formarlos se procuró alistar —como ya lo señalamos antes— a lo vagos, esclavos y libertos, sin perjuicio de admitir también a los voluntarios y de completar su número con soldados profesionales. Las ordenanzas militares, de marina y de intendentes de la época hispánica continuaron en vigor con algunas variaciones.

Esas fuerzas armadas fueron nacionales hasta 1820 y luego durante la guerra con el Brasil. Al desaparecer los gobiernos centrales tanto los ejércitos de línea como las milicias fueron dirigidos por los gobernadores de provincia, que a este título agregaron el de capitán general. Sin embargo hubo, en determinados momentos, ejércitos confederados que integraron varias provincias para intervenir en las guerras civiles o en las campañas contra los enemigos exteriores.

El fuero militar amplio —comprensivo de todos los juicios civiles o criminales promovidos contra miembros de las fuerzas armadas y sus familiares (ver nº 50)— subsistió hasta que la provincia de Buenos Aires dispuso abolir los fueros personales (ver nº 132, 2). Sólo quedaron sujetos a la jurisdicción militar (o naval en su caso) los "delitos que sólo son tales cometidos por un militar", y los que éstos causaran "dentro de los cuarteles, en marcha, en campaña o en actos de servicio" [52]. La Constitución de 1853 suprimió también para todo el país los fueros personales, subsistiendo sólo los reales o de causa.

La aplicación de las ordenanzas militares y de marina nunca fue muy estricta, y menos aún en las provincias. Mucho dependía del discrecionalismo de los jefes, que con frecuencia aplicaban sus propios criterios. Las necesidades de la guerra y las pasiones políticas se sobrepusieron a la vigencia de un derecho que también iba siendo inadecuado para las circunstancias que vivió el país hasta que cesaron las luchas civiles

La guerra contra el Brasil obligó a la creación de un ejército nacional (ley del 31 de mayo de 1825) [53], que debía organizarse por reclutamiento efectuado en las provincias según el cupo o contingente que le correspondiera a cada una de acuerdo a su población. Un cuarto de siglo después, el Acuerdo de San Nicolás confirió a Urquiza "el mando efectivo de todas las fuerzas militares que actualmente tiene en pie cada provincia, las cuales serán consideradas desde ahora como partes integrantes del Ejército Nacional" [54].

La Constitución de 1853 hizo del presidente de la República el "Comandante en Jefe de todas las fuerzas de mar y tierra", dándole además las facultades necesarias para nombrar sus oficiales y disponer de las tropas. Sin embargo, no por ello desaparecieron las milicias provinciales, cuya convocatoria y organización quedaron a cargo del Congreso, dejando a los gobernadores el nombramiento de los jefes y oficiales (art. 64, inc. 24).

De acuerdo con estas normas, hasta fines del siglo pasado coexistieron las fuerzas nacionales (ejército y marina) con las milicias de las provincias. La ley 542, sancionada en 1872, organizó el ejército de línea disponiendo que estaría formado por voluntarios, enganchados, destinados y, en caso de insuficiencia, por contingentes suministrados por las provincias. Los segundos entraban por contrato y recibían un sueldo; los ter-

52 Ley de julio 5 de 1823, en ANGELIS, I, 503.
53 *ACA*, I, 1396.
54 Id., VI, 2ª, p., 462.

ceros eran los desertores y los condenados al servicio de las armas por los tribunales de justicia (ver nº 156); y los contingentes provinciales eran formados por sorteo hasta completar el número previsto. Este sistema era análogo —y a veces literalmente imitado— al que regía en la provincia de Buenos Aires desde 1822-1823 [55].

En 1895, de conformidad con el código penal, la ley 3318 eliminó a los criminales destinados por delitos; y al mismo tiempo inició la tendencia hacia el servicio militar obligatorio convocando a todos los argentinos de 20 años a alistarse durante 60 días. Dicha ley formó también la Guardia Nacional con los demás ciudadanos, dejando su organización y el nombramiento de los jefes y oficiales a los gobiernos de las provincias en sus respectivas jurisdicciones.

Seis años después, por iniciativa del entonces coronel Pablo Riccheri, Ministro de Guerra, el Congreso sancionó la ley 4031 que amplió a seis meses el servicio militar obligatorio, extendiéndolo a dos años para una quinta parte de los convocados. Simultáneamente todos los argentinos de 19 a 45 años quedaron obligados a enrolarse en el ejército o en la Guardia Nacional.

En 1905 se dictó la ley orgánica del ejército (nº 4707), modificatoria de la anterior, que amplió a un año el servicio militar para quienes, previo sorteo, completaran el número de soldados establecido anualmente por la ley de presupuesto. Los demás, y los estudiantes, sólo eran llamados por tres meses. Este es el sistema que con algunas modificaciones subsiste en la actualidad.

Las milicias provinciales, que la Constitución había mantenido, fueron prohibidas por la ley 1072, dictada con motivo del movimiento revolucionario encabezado por Carlos Tejedor en la provincia de Buenos Aires (octubre de 1880). Aquéllas se convirtieron en Guardias Nacionales por la ley 3318 ya citada. Pero en 1915, al sancionarse la ley de cuadros y ascensos nº 9675, éstas desaparecieron y los gobernadores de provincia dejaron de intervenir en la organización y en los nombramientos de las fuerzas armadas.

Las ordenanzas militares de Carlos III continuaron en vigor hasta fines del siglo pasado. En 1894 el Congreso sancionó los códigos para el ejército y la armada, pero pocos años después éstos fueron sustituidos por un nuevo *Código de Justicia Militar* (ley 3679), cuyo autor fue el doctor José María Bustillo (1898). Este extenso cuerpo legal organizó los tribunales castrenses, determinando además su competencia, los procedimientos que debían observar y las penas a aplicarse a los diversos delitos y faltas. Estos últimos eran y son los de índole exclusivamente militar y los cometidos por los miembros de las fuerzas armadas en actos de servicio o en lugares sujetos a la autoridad militar. Se excluía naturalmente el fuero personal, abolido por la Constitución. Este Código fue sustituido por otro, en 1951 (ley 14.029), dictado para adecuarlo a las nuevas normas constitucionales, al derecho penal en vigor y a la organización militar contemporánea.

55 Leyes de julio 1º de 1822 y diciembre 17 de 1823, en ANGELIS, I, 379 y 539.

La Marina de Guerra se creó en 1811 para luchar contra los españoles en el Río de la Plata, y fue desarrollándose con medios muy escasos y con grandes dificultades para encontrar jefes y tripulaciones competentes. No obstante, logró grandes triunfos en las guerras internacionales, pero su organización fue siempre precaria hasta fines del siglo pasado.

Es entonces cuando —ya creado el Ministerio de Marina por la reforma constitucional de 1898— esta fuerza logra un desenvolvimiento más efectivo. La ley 4856, del año 1905, reglamentó el reclutamiento, las jerarquías, los ascensos, etc. El personal en servicio activo quedó formado por conscriptos (que permanecían dos años bajo bandera) y por voluntarios alistados.

Tanto el ejército como la marina tuvieron, desde la primera guerra mundial, cuerpos de aviación que complementaban sus fuerzas. Por decreto 288/1945 se creó la Secretaría de Estado de Aeronáutica, a la cual, en 1951 (decreto 26.884), se le dio categoría de Ministerio. Al reorganizarse la administración en 1966, la ley 16.956 reunió a las tres armas en el Ministerio de Defensa, del cual dependen el Comando en Jefe del Ejército, el Comando de Operaciones Navales y el Comando en Jefe de la Fuerza Aérea.

El código aeronáutico fue sancionado en 1954 por la ley 14.307, y quedó complementado por el decreto 12.507/1956. Aquél rige tanto para la aviación civil como para la militar, pero respecto de esta última sólo en lo referente a las normas de circulación aérea. Declara libre el tráfico en el espacio, aunque autoriza a prohibirlo en determinadas zonas. Trata de los aeropuertos, aeronaves, personal, transporte, etc., y en cuanto a los aviones extranjeros se remite a los acuerdos internacionales incorporados a nuestra legislación.

A lo largo de la era constitucional se advierte, por lo tanto, una doble evolución: la que democratiza las fuerzas armadas llamando a todos los ciudadanos a sus filas, y la que da forma a un creciente profesionalismo en sus cuadros directivos. Este último proceso comenzó en la época de Sarmiento, a quien se deben las fundaciones del Colegio Militar (1869)

y de la Escuela Naval (1872). Ambas instituciones fueron formando paulatinamente a los jefes y oficiales, con los cuales se integraron los cuadros de las dos armas desde principios del siglo. También se crearon otras entidades para el personal subalterno y para perfeccionar la formación de los oficiales superiores. De esta manera el ejército, la marina y posteriormente la aeronáutica se convirtieron en organismos profesionales, especialmente capacitados para el desempeño de sus funciones, cuyos miembros adquirieron también un marcado espíritu de cuerpo, el cual iba a dar origen a un nuevo sector social de enorme gravitación en la vida política ulterior.

151. *La enseñanza primaria y media.*— La guerra emancipadora y las luchas civiles impidieron atender debidamente a la política educativa que era, sin embargo, uno de los objetivos principales del pensamiento ilustrado. Se realizaron, sin embargo, algunos esfuerzos parciales no siempre duraderos para dotar a la juventud de la enseñanza que necesitaba.

La instrucción primaria era impartida en escuelas privadas, muchas de ellas a cargo de órdenes religiosas, que sólo existían en los centros más poblados. Algunas provincias, a partir de 1813, fundaron escuelas públicas sancionando los respectivos reglamentos y poniéndolas generalmente bajo la dirección de los cabildos. En Buenos Aires se creó en 1817 el cargo de Director General de Escuelas, que en 1821 se convirtió en inspector general y, casi inmediatamente, los establecimientos de primeras letras pasaron a depender de la Universidad recientemente instalada [56]. Por el mismo decreto se dispuso que todas las escuelas públicas y privadas, utilizaran el sistema lancasteriano de enseñanza mutua, que ya había sido ensayado con resultados discutidos tanto en Buenos Aires como en otras provincias. La dependencia de la Universidad cesó a principios de 1828, restableciéndose el cargo de Inspector General. Más tarde surgió un Consejo de Beneficencia, al cual se le dieron entre otras funciones las de dirigir e inspeccionar las escuelas de hombres costeadas por el Estado, tanto en la ciudad como en la campaña [57].

Ya para esa época había desaparecido el sistema lancasteriano, pero al mismo tiempo las escuelas oficiales pasaban por grandes dificultades —debido a la gratuidad de la enseñanza— mientras las privadas recibían

56 Decreto de febrero 8 de 1822, en ANGELIS, I, 298.
57 Id., II, 1177: decreto de setiembre 23 de 1833.

mayor número de alumnos. Entre estas últimas abundaban entonces las que eran dirigidas por maestros protestantes. Por eso el decreto de febrero 8 de 1831 impuso el requisito de la autorización gubernativa para abrir escuelas, exigió que el maestro fuera católico e hizo obligatoria la enseñanza de esta religión [58]. Otra resolución posterior insistió en las mismas exigencias, agregando la "adhesión firme a la causa nacional de la Confederación Argentina" [59]. Entre 1837 y 1841 se autorizó a la Compañía de Jesús a dirigir establecimientos de enseñanza.

Durante la época de Rosas decayó considerablemente la acción oficial en materia de educación pública. En cambio algunas provincias hicieron esfuerzos notables para desarrollarla, destacándose en este sentido las del Litoral, Tucumán y Salta. Pero no se llegó, en dicho período histórico, a cumplir eficazmente los grandes objetivos de difusión de la enseñanza.

En cuanto a las escuelas de niñas, eran también casi exclusivamente privadas tanto en Buenos Aires como en varias ciudades del interior. La Sociedad de Beneficencia, fundada por Rivadavia en 1823, tomó a su cargo dirigir e inspeccionar las escuelas femeninas [60], y a su vez fundó otras de carácter gratuito en la ciudad y en la campaña.

Es preciso llegar a la época de la organización nacional para contemplar el desarrollo de una política educativa orgánica y eficaz. La Constitución de 1853 obligó a las provincias a implantar un sistema de enseñanza primaria gratuita. Aunque este último requisito fue suprimido en la reforma de 1860, subsistió en los hechos para las escuelas oficiales. Las provincias, en sus constituciones, pusieron a la enseñanza bajo la dirección de los gobiernos o de las municipalidades, pero ulteriores reformas concentraron en el Poder Ejecutivo local esa función.

La pobreza de la Confederación no permitió por entonces cumplir sino en mínima parte el programa educativo, que era por entonces un anhelo común. Sólo el Estado de Buenos Aires —bajo los impulsos de Sarmiento— realizó una obra importante en este sentido, creándose la Dirección General de Escuelas.

Más adelante, ya unificada la Nación, comienzan a realizarse los propósitos constitucionales, cuyo vocero más característico fue el propio Sarmiento. Este quería "educar al soberano", como requisito indispensable para superar el atraso cultural y vivir una auténtica democracia.

58 Id., II, 1087.
59 Id., IV, 95: decreto de mayo 26 de 1844.
60 Id., I, 443: decreto de enero 2 de 1823.

Se consideró que la enseñanza primaria era tarea común de la Nación y de las provincias. Para suplir los escasos recursos de estas últimas, el Congreso les otorgó subsidios [61] y más tarde resolvió fundar escuelas nacionales en el ámbito local [62]. De esta manera, por la acción concertada de todos los gobiernos, se multiplicaron los establecimientos públicos al par que aumentaban también los privados.

Faltaba una ley orgánica que regulara con precisión los diversos aspectos de la instrucción primaria. Esta ley —la 1420, de 1884— dio origen a enconados debates dentro y fuera del Congreso, porque sólo autorizó la enseñanza religiosa de los distintos cultos en las escuelas públicas "antes o después de las horas de clase", lo cual en la práctica equivalía a suprimirla. Por eso fue llamada "ley de enseñanza laica". Fuera de ello, reglamentaba extensamente la administración escolar, el personal docente y las bibliotecas populares, y creaba un fondo permanente para el sostenimiento de la educación común, constituido por determinados porcentajes de algunos impuestos. La misma ley organizó el Consejo Nacional de Educación dotándolo de una gran autarquía. Las escuelas particulares quedaron sometidas a la vigilancia y contralor de las autoridades oficiales. Esta ley fue posteriormente complementada por numerosas disposiciones que no alteraron en lo fundamental el régimen impuesto por ella.

Aunque la ley 1420 fue sancionada para la Capital Federal y territorios nacionales, muy pronto las provincias implantaron sistemas análogos. Además, aquella ley se aplicó más tarde a las escuelas Láinez, que llegaron a ser muy numerosas. De esta manera se fue generalizando un régimen de enseñanza que prescindía de toda religión y que acentuaba así el materialismo.

A lo largo del siglo que corre desde la organización nacional hasta los tiempos actuales los continuados esfuerzos realizados para difundir la enseñanza primaria han dado frutos satisfactorios, disminuyendo progresivamente el analfabetismo. La religión volvió a ser enseñada en las escuelas entre 1943 y 1954. Paralelamente existían numerosos establecimientos privados y se fueron creando otros destinados a diversas especialidades.

La enseñanza media sólo contaba, en 1810, con el colegio de Montserrat, en Córdoba, pues el de San Carlos, o Real Convictorio Carolino, despareció en las postrimerías del período hispánico. El Director Supremo Pueyrredón lo hizo resurgir bajo el nombre del colegio de la Unión del Sud, en 1818, y Rivadavia lo transformó en el Colegio de Ciencias Morales (1823); pero para ese entonces ya no era más que un internado de los alumnos que seguían los estudios preparatorios en la Universidad de Buenos Aires. Transformado luego en Colegio de la Provincia de Buenos Aires, despareció en 1830 por falta de fondos para sostenerlo. Subsistió, en cambio, aquel Departamento de Estudios Preparatorios.

61 Ley de setiembre 24 de 1857 (de la Confederación), y sucesivos decretos a partir de 1864; ley 463 (de 1871); etc.

62 Ley 4874, de 1905, llamada ley Láinez.

Muy pocos fueron los colegios que se fundaron en las provincias durante el primer medio siglo de nuestra vida independiente. Entre ellos deben mencionarse el de la Santísima Trinidad, de Mendoza (1817-1861), el de Concepción del Uruguay (1851) y el de San Miguel, en Tucumán (1857). Los jesuitas restablecieron su Colegio del Salvador entre 1837 y 1841 en Buenos Aires, y en la misma ciudad los padres bayoneses fundaron en 1858 el de San José. Santa Fe y Corrientes tuvieron también sendos colegios, aunque de vida precaria.

En estas condiciones, la presidencia de Mitre dio impulso oficial a la enseñanza media creando el Colegio Nacional de Buenos Aires (1864) y sucesivamente otros en las principales ciudades del interior. Paralelamente los jesuitas restablecían sus colegios de Santa Fe y Buenos Aires. A partir de entonces, fueron numerosas las fundaciones, tanto privadas como oficiales. El establecimiento de Montserrat fue nacionalizado en 1856.

El régimen legal de la enseñanza secundaria fue doble: los colegios nacionales dependieron del Ministerio de Instrucción Pública —luego llamado de Educación— excepto el de Buenos Aires que en 1911 fue incorporado a la Universidad, y otros que instalaron estas casas de altos estudios. Los particulares, en cambio, se rigen por la ley 934 (del año 1878), que los obliga a tener el mismo plan de estudios de aquéllos y a ser inspeccionados por las autoridades del Ministerio. La misma ley autorizó el funcionamiento de colegios provinciales.

La enseñanza media se completa con institutos especializados —normales, artísticos, técnicos, militares, etc.— que se han dio fundando progresivamente. Desde 1869 comenzaron a surgir escuelas normales para la formación de los maestros, y en 1903 el Instituto Nacional del Profesorado Secundario.

El sistema educativo argentino fue muy rígido hasta hace algunos años, debido a su afán de imponer planes y orientaciones uniformes. Más recientemente se advierte una tendencia a darle mayor elasticidad y a conceder cierta autonomía a los colegios privados.

152. *Las universidades y la cultura superior.*— En 1810 sólo existía la Universidad Mayor de San Carlos y de Nuestra Señora de Montserrat reformada por real cédula de 1800 (ver nº 95). El Deán Gregorio Funes, elegido rector en 1808, preparó un nuevo plan de estudios que el gobierno aprobó en 1815. El sistema trataba de modernizar la enseñanza superior de acuerdo con las corrientes filosóficas del siglo XVIII y con las necesidades del cambio político producido. A los cursos de latinidad, filosofía, derecho civil y canónico agregó la gramática castellana, la física, la química y el derecho nacional, entre otras materias, orientándolas todas hacia la formación práctica de los estudiantes.

Estas reformas, sin embargo, no alcanzaron una cabal realización debido al estado de anarquía que produjeron las luchas civiles. Desde 1820 la Universidad quedó como dependencia del gobierno provincial, perdiendo desde 1824 su autonomía. Comenzó entonces una época de decadencia que se fue acentuando hasta que Urquiza, por decretos dictados en 1854, nacionalizó la Universidad y el Colegio de Montserrat [63].

Los estudios que entonces se impartían en Córdoba abarcaban artes (filosofía, matemáticas y física), teología y derecho. Una nueva constitución de la Universidad fue aprobada en 1858 para reglamentar la provisión de las cátedras y los títulos que se expedían. En 1864 se establecieron las Facultades de Ciencias Exactas y Filosofías y de Jurisprudencia, desapareciendo la de Teología, y en 1877 fue creada la de Ciencias Médicas. Posteriormente surgieron otras y se ampliaron en forma progresiva los estudios.

En Buenos Aires no había podido establecerse una universidad en la época colonial, no obstante las tentativas que en ese sentido se realizaron. El Director Supremo Pueyrredón reanudó aquella iniciativa, confiando las tareas preparatorias al presbítero Antonio Sáenz. Gracias a estos empeños, la Universidad de Buenos Aires pudo ser inaugurada el 12 de agosto de 1821, comenzando a funcionar a principios del siguiente año.

De acuerdo con el plan propuesto por el doctor Sáenz —que al mismo tiempo fue designado rector— la nueva Universidad estaba dividida en seis Departamentos: de primeras letras (formado por las escuelas primarias oficiales), de estudios preparatorios (en donde se enseñaba latinidad, francés, lógica, metafísica, retórica, físico-matemática y economía política), de ciencias exactas, de medicina, de jurisprudencia y de ciencias sagradas. Este último no llegó a organizarse [64]. Este régimen fue posteriormente completado o modificado por ulteriores decretos [65].

63 La ley de setiembre 9 de1856 aprobó esos decretos.

Desde 1830 se inicia un proceso de decadencia de los estudios en la Universidad. Mermaron las inscripciones de alumnos y el número de profesores, algunos de los cuales tuvieron que dictar simultáneamente varias materias. En 1838, por razones de economía, el gobierno suprimió las dotaciones del presupuesto universitario, y los estudiantes costearon los magros sueldos de sus maestros. En 1850 se graduaron un solo médico y diesciséis abogados, al par que en Ciencias Exactas los estudios quedaron prácticamente extinguidos y los de Medicina se separaron de la Universidad para ser impartidos en escuelas especiales.

Desde la caída de Rosas los gobiernos bonaerenses se preocuparon por restaurar la enseñanza superior, pero esta obra fue realizada muy lentamente. Desde 1854 se crearon nuevas cátedras y se nombraron más profesores, pero la reorganización de la Universidad se produjo más tarde, durante el rectorado de Juan María Gutiérrez (1861-1873), y aun después. Este último realizó una amplia laboral renovadora y hasta pudo restablecer la enseñanza de las Ciencias Exactas.

Al año siguiente de concluir ese rectorado el gobierno sancionó un nuevo reglamento, como consecuencia de las disposiciones contenidas en la Constitución provincial de 1873. Esta última impuso el establecimiento de un Consejo Superior y la creación de Facultades, dando una cierta autonomía funcional a la Universidad. En virtud de esas normas, el Reglamento de 1874 transformó el antiguo Departamento de Jurisprudencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, creando además las de Medicina, Matemáticas, Ciencias Físico-Naturales y Humanidades y Filosofía. De estas últimas, aquéllas se refundieron más tarde en una sola, de Ciencias Físico-Matemáticas, y la otra desapareció en 1883 para resurgir en 1896 con el título de Facultad de Filosofía y Letras. En 1909 se creó además la de Agronomía y Veterinaria y en 1913 la de Ciencias Económicas, produciéndose posteriormente otros cambios y la fundación de las nuevas Facultades de Ingeniería, Arquitectura y Odontología.

Producida la federalización de Buenos Aires, el gobierno de la provincia transfirió a la Nación los bienes de la Universidad, que quedó así bajo la dependencia de las autoridades centrales. Era preciso sancionar un régimen orgánico tanto para aquélla como para la de Córdoba, naciona-

64 Decreto de febrero 8 de 1822, en ANGELIS, I, 298.

65 Especialmente los de diciembre 17 de 1833 y diciembre 14 de 1835, en id., II, 1187 y 1330.

lizada en 1856. El senador Nicolás Avellaneda promovió la ley que lleva su nombre (nº 1597, del año 1885), la cual dispuso que ambas estarían dirigidas por un rector elegido por la Asamblea universitaria y un Consejo Superior formado por aquél. Los decanos de las Facultades y los delegados nombrados por éstas. Las Facultades, a su vez, proyectarían los planes de estudios y quedaban encargadas de expedir los certificados de exámenes para que la Universidad aprobara aquéllos y entregara los diplomas habilitantes para el ejercicio de las profesiones. Las cátedras serían llenadas por el Poder Ejecutivo entre los candidatos que propusiera en terna el Consejo Superior. Cada Universidad debía dictar su propio Estatuto con arreglo a las bases determinadas en esta ley.

Este régimen subsistió hasta 1918. Un movimiento estudiantil, con el apoyo de otros elementos, se produjo en Córdoba contra lo que consideraba una Universidad sólo abierta a las clases superiores y anquilosada en su funcionamiento. Influencias de izquierda y aspiraciones de otros grupos sociales coincidieron en reclamar reformas que luego se concretaron en la creación de cursos libres o paralelos a los de las cátedras oficiales, en la supresión de la asistencia obligatoria a los cursos y en el nombramiento de representantes estudiantiles para integrar los Consejos académicos. La "reforma universitaria" se transformó en un vasto movimiento cuya influencia determinó cambios análogos en las demás casas de estudios superiores de nuestro país y aun en muchas de América Latina. Como resultado produjo una renovación de los cuerpos de profesores y de los métodos de enseñanza, pero introdujo también en los claustros una actividad política que frecuentemente perturbó la disciplina universitaria y el nivel mismo de los estudios.

Entre tanto, se habían fundado otras universidades. La de La Plata surgió como institución provincial en 1897, pero tuvo que afrontar serias dificultades hasta que en 1905 el entonces Ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, Joaquín V. González, propuso celebrar un convenio y darle carácter nacional. Así se hizo, y un año después el mismo González fue nombrado Presidente de la Universidad, a la cual quiso darle nuevas orientaciones y convertirla en un centro de investigaciones científicas.

En Santa Fe existieron estudios de derecho en el Colegio Jesuítico La Inmaculada, entre los años 1869 y 1884. Un decreto nacional dictado en esa última fecha desconoció la validez de los títulos otorgados. En 1889 la provincia dispuso fundar la Universidad de Santa Fe, la cual fue nacionalizada por la ley 10.861, que le incorporó otros institutos que funcionaban en Rosario, Paraná y Corrientes. Se convirtió así en la Universidad del Litoral (1919).

Por iniciativa y acción de Juan B. Terán, apoyado por el gobernador Ernesto E. Padilla, en 1914 comenzó a funcionar la Universidad de Tucumán, con una orientación preferentemente técnica y regional. También ésta fue nacionalizada en 1922.

Posteriormente se organizaron, en 1939, la Universidad Nacional de Cuyo, y en 1956 las del Sud —con sede en Bahía Blanca— y del Noreste.

El régimen de las universidades nacionales, sometido a las disposiciones de la ley Avellaneda, sufrió luego, como ya lo señalamos, profundas modificaciones al implantarse en los respectivos estatutos los principios de la "reforma", que en lo fundamental acentuaban la autarquía de esas instituciones y conferían a los profesores y a los representantes estudiantiles una participación en el gobierno y en la designación de las autoridades.

Este régimen fue alterado con relativa frecuencia, ya por las intervenciones gubernativas —provocadas casi siempre por disturbios de los estudiantes— ya por la sanción de nuevos estatutos y leyes que procuraban limitar aquella participación del alumnado. Así ocurrió en 1931, 1947 (ley 13.031) y 1954 (ley 14.297). Estas dos últimas, sancionadas en la época de Perón, hicieron desaparecer la autonomía universitaria al otorgar al Poder Ejecutivo el nombramiento del rector. La primera suprimió la representación estudiantil y dispuso que los profesores titulares serían designados por el Poder Ejecutivo de entre una terna presentada por la Universidad, previo concurso. La segunda mantuvo en sus líneas generales el mismo sistema, ordenó dictar cursos dedicados "al conocimiento de la doctrina nacional" y dispuso además la gratuidad de la enseñanza.

La revolución de 1955 volvió al régimen de la plena autarquía universitaria y, mediante el decreto-ley 6403 de fines de aquel año, impuso un sistema de gobierno tripartito integrado por representantes de los profesores, de los egresados y de los alumnos.

La politización de la vida universitaria obligó al gobierno a intervenirlas nuevamente y a sancionar para ellas un régimen legal que si bien mantiene la autonomía académica y la autarquía financiera y administrativa, prohíbe en cambio toda clase de actividad proselitista y acuerda el gobierno exclusivamente a los profesores (ley 17.245, de 1967).

Sólo excepcional y transitoriamente habían funcionado universidades privadas: la de Santa Fe que ya mencionamos y la Católica de Buenos Aires (1913-1920), que no logró el reconocimiento oficial de los títulos

que otorgaba. En 1958 se planteó una vez más el problema, ocasionando una cierta agitación entre los partidarios de la enseñanza libre y quienes preferían que la universidad fuera exclusivamente oficial y por lo tanto laica. La ley 14.557, sancionada entonces, resolvió el asunto y de acuerdo con sus disposiciones se fueron desarrollando la Universidad Católica de Córdoba (que ya había sido fundada en 1957), la del Salvador, la Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires (elevada más tarde al rango de Universidad Pontificia), y otras que se crearon posteriormente. El régimen instituido por aquella ley exigía el reconocimiento y el control oficial para que pudieran funcionar. La ley 17.604, promulgada a fines de 1967, organizó mejor el sistema vigente. También se establecieron, en épocas recientes, algunas universidades provinciales para las cuales la ley 17.778 fijó las normas que debían regirlas.

Fuera de esas instituciones, y especialmente en lo que va de este siglo, han surgido numerosas entidades de estudios superiores, de investigación o dedicadas a promover el desarrollo de la cultura en sus diversas manifestaciones. Academias, institutos, sociedades científicas, museos, etc., han contribuido también a una expansión del saber que no tiene precedentes.

El fomento de la educación y de la cultura, en el orden nacional, estuvo a cargo del Ministerio de Instrucción Pública, convertido más tarde en Ministerio de Educación (1949) y recientemente en Ministerio de Cultura y Educación. Desde 1933 hasta 1951 funcionó una Comisión Nacional de Cultura, integrada por representantes de diversas entidades no oficiales. En 1958 se creó el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; de carácter autónomo, para promover la actividad de quienes se dedican desinteresadamente a la investigación. También existe, desde el mismo año, el Fondo Nacional de las Artes, destinado a fomentar el desarrollo literario y artístico.

La característica principal del ordenamiento educativo y del desarrollo cultural en nuestro país es su descentralización. No sólo hay entidades nacionales y privadas que se dedican a enseñar y promover las ciencias y las artes. También las provincias y muchas municipalidades realizan actividades análogas, produciéndose en ciertos casos una dispersión de esfuerzos. Aun en el orden nacional otros ministerios, así como las Fuerzas Armadas, sostienen establecimientos especiales de enseñanza e investigación.

153. *Derecho civil: la condición de las personas.*— Desde los albores del movimiento emancipador se inicia un proceso gradual que conduce a la igualdad civil. Ya recordamos antes las normas que suprimieron las encomiendas y los tributos de los indios, declarándolos "hombres perfectamente libres y en igualdad de derechos a todos los demás ciudadanos" (nº 143). Simultáneamente, a lo largo de medio siglo, se llegó a eliminar totalmente la esclavitud (nº 142). También perdió vigencia las institución de la muerte civil —que hacía perder sus derechos a los condenados a penas perpetuas y a quienes hacían votos en órdenes monásticas— porque se suprimieron aquéllas y porque los diocesanos rehabilitaban a los religiosos que dejaban sus conventos [66]. De esta manera, al llegar la época de la organización nacional, todos los seres humanos eran personas y —teóricamente al menos— con igualdad de derechos y obligaciones.

Anteriormente, entre 1813 y 1860, hubo tres clases de personas en relación con el *status libertatis*: los ingenuos (que habían nacido y permanecían libres), los libertos (manumitidos por imperio de la ley o por otras causas) y los esclavos nacidos antes de 1813 o legítimamente introducidos al país.

Los libertos quedaban bajo el patronato del amo de la madre hasta los 20 años si eran varones, y hasta los 16 (o antes si contraían matrimonio) siendo mujeres. El patronato —semejante a la patria potestad— creaba derechos y obligaciones recíprocos: mientras el liberto debía trabajar para su patrono hasta que llegara la edad de su emancipación, éste debía cuidarlo y educarlo proporcionándole un oficio. El patronato concluía por sevicia del amo, por incapacidad de éste para mantener al liberto o por la simple voluntad de no continuar ejerciendo ese poder. En tales casos intervenía la justicia para darles otro destino [67]. Esta clase especial de personas fue desapareciendo a medida que se cumplían las normas abolicionistas de la esclavitud.

Existieron y subsistieron naturalmente las incapacidades derivadas de la edad, del sexo y de otras deficiencias orgánicas. Los incapaces de hecho —es decir, los inhabilitados para ejercer por sí mismos los actos de la vida civil— eran los menores, los furiosos y mentecatos, los pródigos y los perpetuamente enfermos, ausentes o impedidos. Tal es la enumeración de José María Alvarez [68].

66 Pragmática de marzo 12 de 1771 (*Nov. Rec.*, XII, x1.7) y nota de Vélez Sarsfield al art. 103 del Código Civil.

67 *Reglamento* de marzo 6 de 1813, cit. en nota 9.

68 JOSÉ MARÍA ALVAREZ, *Instituciones de derecho real de España*, adicionadas... por DALMACIO VÉLEZ, 116, Buenos Aires, 1834.

Los varones menores de 14 años y las mujeres hasta los 12 estaban sometidos a la patria potestad del padre. Faltando éste, pasaban a depender de un tutor. La tutela podía ser testamentaria (cuando su titular era designado por el padre en sus disposiciones de última voluntad), legítima (que se daba a la madre o al pariente más cercano) y dativa, otorgada por el juez a falta de las anteriores. Este cargo, así como la patria potestad, obligaban a cuidar del menor, educarlo, ejercer su representación en juicio y también en los actos de carácter patrimonial que pudieran obligarlo.

La patria potestad perduraba hasta los 25 años, y era ejercida sobre los hijos legítimos, legitimados y adoptivos. Los primeros eran los nacidos dentro del matrimonio de sus padres. Los segundos adquirían esa calidad por subsiguientes nupcias de aquéllos (respecto solamente de los hijos naturales) o por rescripto del príncipe [69]. Las Partidas autorizaban también la legitimación por testamento del padre y por instrumento público en el cual éste los reconocía. La adopción consistía en recibir como hijo a uno que no lo era, con el consentimiento del padre natural o del menor a falta de aquél, cuando por su edad era capaz de darlo.

Cesaba la patria potestad a los 25 años, al contraer matrimonio el menor, o al ser emancipado. La emancipación debía ser concedida por el padre, pero una ley de la provincia de Buenos Aires autorizó al gobierno a resolver "las solicitudes que promuevan individuos mayores de 20 años, relativas a la habilitación de edad para la administración de sus bienes [70]. En algunas provincias se dictaron leyes para organizar la tutela y facilitar la emancipación. El Código de Comercio de 1862 autorizó está última para los mayores de 18 años.

Los menores adultos huérfanos de padre desde los 14 y 12 años —según fueran varones o mujeres— hasta los 25, estaban sometidos a la curatela en lo referente a la administración de sus bienes. Lo mismo ocurría con los demás incapaces de hecho (dementes, pródigos y perpetuamente ausentes, enfermos o impedidos) cualquiera fuese su edad.

Existía también en el antiguo derecho un beneficio extraordinario acordado en favor de los menores de 25 años: la restitución *in integrum* de lo que hubiesen perdido o dejado de ganar en virtud de hechos o actos lícitos que los hubieran perjudicado. Este y otros exagerados privilegios fueron suprimidos en el código civil.

69 El rescripto del príncipe era una disposición legal tomada por la autoridad competente. La ley de setiembre 1° de 1855 autorizó la legitimación de los hijos naturales del general Urquiza, entonces presidente de la Confederación.

70 Ley de noviembre 7 de 1824, en ANGELIS, II, 629.

Este último mantuvo la patria potestad, extendiéndola a la madre viuda, hasta la mayor edad de los menores (22 años), su emancipación o su matrimonio. La ley 10.903 (del año 1919) otorgó simplemente a las madres, aunque contrajeran nuevas nupcias, la patria potestad de sus hijos en ausencia del padre. La ley 17.711, de reformas al código civil —sancionada en 1968— fijó la mayoría de edad en los 21 años, acordando también capacidad para ciertos actos a quienes tengan 18 años.

La nueva legislación codificada, siguiendo los precedentes hispánicos, distinguió a los hijos en legítimos, naturales, adulterinos, incestuosos y sacrílegos. Sólo los dos primeros quedaban sometidos a la patria potestad, pudiendo los naturales ser legitimados por subsiguiente matrimonio de los padres. Respecto de los demás, pudieron ser reconocidos voluntariamente por sus padres, pero quedó prohibida toda indagación de la paternidad. La ley de matrimonio civil (n° 2393, art. 112) suprimió la categoría de hijos sacrílegos. Y mucho más recientemente, en 1954, la ley 14.367 introdujo una reforma fundamental al distinguir solamente a los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio, eliminando así las anteriores denominaciones.

El código civil derogó la adopción, haciendo desaparecer de nuestro derecho esa institución tradicional. Pero la ley 13.252, en 1948, la restableció autorizando la de los menores de 18 años por personas con igual diferencia de edad, fueran o no sus progenitores. La adopción quedó prohibida a quienes ya tuvieran hijos legítimos o naturales reconocidos. El vínculo legal creado con la adopción no se extiende a la familia del adoptado, pero éste conserva todos sus derechos respecto a sus parientes de sangre.

Faltando la persona con derecho a ejercer la patria potestad, los menores quedaban —según el código civil— sometidos a la tutela testamentaria, legítima o dativa hasta alcanzar los 22 años o contraer matrimonio. La ley 10.903 (de 1919) organizó un sistema más completo de protección de los menores, dando una mayor intervención a los jueces.

La curatela quedó limitada, en el código civil, a la administración de los bienes de los mayores de edad dementes y sordomudos que no supieran leer o escribir. Desapareció la incapacidad del pródigo; y en cuanto a los ausentes se organizó un procedimiento para entregar la posesión, de sus bienes a sus herederos. La ley 14.394 perfeccionó este último sistema. Al reformarse el código civil en 1968 se agregaron otras categorías de personas que pueden ser inhabilitadas judicialmente: los que padecen embriaguez habitual o usan estupefacientes, los que tienen sus facultades disminuidas aun sin llegar a la demencia, y los pródigos que hayan dila-

trimonio entre individuos católicos y protestantes" [78], sin perjuicio de que recabaran también la autorización eclesiástica.

En 1862, por lo tanto, podían celebrarse legítimamente los matrimonios entre católicos y entre protestantes, ante los respectivos sacerdotes y ministros, en la provincia de Buenos Aires, y también los matrimonios mixtos previas las dispensas antedichas. Pero ninguna ley permitía casarse a quienes tuvieran otra religión o no practicaran ninguna. En Santa Fe la ley de setiembre 25 de 1867, patrocinada por el gobernador Nicasio Oroño, creó el matrimonio civil disponiendo que éste debía celebrarse ante los jueces o ante los presidentes de las municipalidades [79]. Esta ley, sancionada sin debate, provocó una violenta reacción que hizo necesaria la intervención federal y el consiguiente cambio de los poderes locales. La ley fue derogada el 13 de julio del siguiente año.

El código civil mantuvo casi sin variantes el régimen vigente, que se adaptaba a las necesidades nacionales y coincidía con los sentimientos colectivos de la época. Según Vélez Sarsfield, el matrimonio era "una institución social fundada en el consentimiento de las partes", cuyo carácter religioso era admitido en la mayoría de las legislaciones. Para "las personas católicas, como las de los pueblos de la República Argentina... el matrimonio civil... sería un perpetuo concubinato, condenado por su religión y por las costumbres del país. La ley que autorizara tales matrimonios, en el estado actual de nuestra sociedad, desconocería la misión de las leyes que es sostener y acrecentar el poder de las costumbres y no enervarlas y corromperlas" [80].

De acuerdo con estas ideas —que contenían toda una teoría sobre lo que debe ser la política legislativa— el código dispuso que el casamiento entre católicos deberá ser celebrado según los cánones y con las solemnidades prescriptas por la Iglesia, cuyas leyes y tribunales decidirían también todo lo relativo a impedimentos, divorcio, disolución y nulidad del vínculo [81]. Los matrimonios mixtos se realizarían ante el ministro o pastor protestante y el párroco católico, previa la dispensa eclesiástica. La

78 JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *Los matrimonios entre personas de diferente religión ante el derecho patrio argentino*, 32, Buenos Aires, 1948 (edición del Instituto de Historia del Derecho). El decreto de diciembre 20 de 1833 reglamentó aquella ley (ANGELIS, II, 1189).

79 JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *Los matrimonios*, cit., 42. Vélez Sarsfield expresó categóricamente su opinión contraria a la ley (ABEL CHÁNETON, *Historia de Vélez Sarsfield*, 2ª ed., II, 251, Buenos Aires, 1938).

80 Notas al título del matrimonio y al art. 167.

81 Arts. 167, 168, 201, 2321 y 225.

Iglesia tendría también competencia para entender en los aspectos conexos de esos matrimonios (impedimentos, etc.) [82]. Y por último los que se contrajeran entre personas no católicas estaban sujetos a los ritos de la respectiva religión y a las leyes y jurisdicción del Estado [83]. El divorcio autorizado por el código consistía "únicamente en la separación personal de los esposos", pues el vínculo sólo se disolvía por la muerte de uno de ellos [84].

La edad para contraer matrimonio válido continuó siendo la de catorce para los varones y la de doce para las mujeres. Pero todos los menores de veintidós años necesitaron la venia paterna o materna, la del tutor o la del juez faltando aquéllos, con recurso ante la justicia civil [85]. El código suprimió también los esponsales de futuro, que la legislación anterior admitía cuando eran "celebrados por personas habilitadas para contraer por sí mismas" el matrimonio [86].

El código no había previsto los matrimonios entre personas que no profesaran ninguna religión, y tampoco legisló para los casos de matrimonios entre cristianos y no cristianos. Estas omisiones eran fácilmente subsanables. El Congreso sin embargo, siguiendo las nuevas ideologías entonces predominantes, sancionó luego de largas discusiones una reforma total mediante la ley 2393, de fines de 1888. Esta ley suprimió el carácter religioso del matrimonio, disponiendo que debía celebrarse ante el oficial público encargado del Registro Civil, sin perjuicio de que los contrayentes pudieran luego hacer bendecir la unión por un ministro de su culto. Al secularizar así esta institución, dejaron de ser aplicables las normas canónicas que regían hasta entonces, y se incluyeron disposiciones sobre impedimentos —casi idénticas a las del derecho de la Iglesia— formas y requisitos para la celebración del casamiento, el cual quedó desde entonces sometido a la jurisdicción de los tribunales civiles.

El divorcio vincular no fue admitido por el código, como ya lo señalamos, ni por la ley 2393. Posteriormente no faltaron proyectos destinados a implantarlo. Entre ellos, tuvo enorme resonancia la discusión en el parlamento del presentado por el diputado Carlos Olivera, exitosamente combatido por su colega el doctor Ernesto E. Padilla. El divorcio fue siempre auspiciado por el partido socialista, que lo confundió con un pro-

82 Arts. 180, 182, 201, 221 y 225.

83 Arts. 183, 204, 222 y 227.

84 Arts. 198 y 219. La ausencia con presunción de fallecimiento no causaba la disolución del matrimonio (art. 223).

85 Arts. 169 y sigs. Era el mismo sistema anterior, con algunas variantes: ver nº 70.

86 Pragmática de 1803, cit. en el nº 70, nota 30.

pidado una parte importante de su patrimonio. A todo ellos el juez debe nombrarles un curador.

Las incapacidades de derecho —que prohíben el cumplimiento de ciertos actos a algunas personas— fueron reduciéndose a casos específicos y cada vez menos numerosos. Ya hemos mencionado algunos impedimentos legales establecidos durante las primeras décadas de nuestra vida independiente, en especial respecto de los españoles y de los enemigos de la federación. Pero había también otros que provenían del derecho clásico, como los esclavos, los herejes, los indios, las personas de nacimiento ilegítimos —que llevaban incursa la tacha de infamia y no podían ejercer ciertos cargos ni prestar testimonio— y los derivados del sexo, de la profesión religiosa, etc. Excepto estos dos últimos, los demás desaparecieron tempranamente del derecho en vigor, ya por disposiciones contrarias (como en lo relativo a los indios), ya por simple desuso originado en las nuevas normas igualitarias.

La mujer no podía desempeñar cargos públicos, ni ciertas profesiones, ni los derechos derivados de la ciudadanía. En la esfera privada se le prohibía ser testigo, otorgar fianzas, ejercer la patria potestad sobre sus hijos menores, y sólo era posible conferirle la tutela legítima de aquéllos. En cambio, gozaba del privilegio de alegar su ignorancia de las leyes, aunque los juristas procuraban limitar el alcance de este beneficio.

El código civil mantuvo algunas de esas incapacidades, como las de ser tutora y testigo en instrumentos públicos; pero la ley 11.357 suprimió todas las limitaciones al permitir a las mujeres ejercer los derechos civiles en igualdad con los hombres. En 1947, además, fue sancionada la ley que permitió el voto femenino.

El derecho codificado mantuvo también algunas incapacidades de los religiosos y de los militares. Quedó prohibido a las corporaciones monásticas y a los clérigos ejercer el comercio [71]; el voto a los eclesiásticos regulares (de órdenes y no de congregaciones) y a las personas incorporadas a las fuerzas armadas como soldados y suboficiales [72]; ser tutores a los miembros de aquéllas y a los religiosos profesos [73]; y estos últimos tampoco pudieron contratar —salvo cuando lo hacían para sus conventos o efectuaran compras al contado— ni ser fiadores [74].

71 Código de comercio de 1862, art. 27; de 1889, art. 22.
72 Ley 75 y otras posteriores.
73 Código civil, art. 398.
74 Id., arts. 1160 y 2011.

La antigua legislación reconocía ya la capacidad de ciertas instituciones que hoy se llaman personas jurídicas, pero sólo en lo relativo al derecho público (el fisco, las iglesias, los conventos, los cabildos y consejos) [75]. El código de comercio admitió la personalidad de las sociedades anónimas; pero fue en el civil donde se estableció una reglamentación general, y por cierto muy novedosa entonces, de todas esas entidades. Las personas de existencia ideal (o jurídicas) quedaron divididas en dos categorías: las de existencia necesaria (o de derecho público) y las de existencia posible, dependientes estas últimas de la autorización del Estado. Para fiscalizarlas se creó en 1907 la Inspección General de Justicia.

La ley 17.711, de reformas al código civil, cambió aquellas denominaciones distinguiendo las personas jurídicas de carácter público y privado. Las primeras —como en el código— son el Estado nacional, las provincias, los municipios y la Iglesia Católica, agregándose las entidades autárquicas. Las segundas son las asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o comerciales. La misma ley atribuyó la categoría de "sujetos de derecho" a las asociaciones carentes de personalidad jurídica cuya constitución pueda acreditarse por instrumento auténtico.

154. *El matrimonio.*— En la época de la organización nacional subsistía, aunque con algunas reformas, el régimen matrimonial de la época hispánica (ver nº 70). El vínculo fundado en la religión y contraído de acuerdo con ella era el único admitido. Para los católicos, el matrimonio era un sacramento que debía celebrarse de acuerdo con las disposiciones del concilio tridentino, las cuales integraban la legislación del Estado [76]. Pero una ley de las *Partidas* prohibía terminantemente los matrimonios de cristianos con judías, moras y herejes [77], creando así un impedimento dirimente que en el derecho canónico era —con respecto a los bautizados de distinta religión— susceptible de dispensa.

Por obviar esta última dificultad, que afectaba a los ingleses y norteamericanos establecidos en Buenos Aires, la Legislatura porteña dictó la ley del 26 de marzo de 1833 que autorizaba al gobierno a "dispensar los impedimentos que establecen las leyes civiles para la celebración del ma-

75 RAYMUNDO M. SALVAT, *Tratado de derecho civil, Parte general*, nº 1174 (varias ediciones).
76 Felipe II ordenó las normas del Concilio de Trento por real cédula de julio 12 de 1564 (*Nov. Rec.*, I, i. 13).
77 *Partida* 4ª, II, 15.

blema religioso. Pero fueron cada vez más numerosos los casos en que los matrimonios celebrados en el país eran disueltos en el exterior, a pesar de que la jurisprudencia no reconoce la validez de las nuevas uniones contraídas igualmente al amparo de otras legislaciones.

Esta legislación matrimonial sólo tuvo vigencia entre las clases superiores y medias de la sociedad. Fuera de ellas subsistieron, con una generalidad decreciente pero siempre importante, las uniones ilegítimas fomentadas por las distancias de los centros poblados, la desidia, la incultura y la falta de conciencia moral. En algunas provincias más de la mitad de los nacimientos eran extramatrimoniales. Los esfuerzos religiosos no lograron desarraigar esas costumbres, y la legislación civil no consiguió ser acatada por vastos sectores populares. Por eso eran ajenos a la realidad social los proyectos de quienes pretendían autorizar la disolución de un vínculo que no existía en muchos casos, en vez de promover la consolidación del régimen matrimonial y de la familia.

La ley 14.394, sancionada a fines de 1954 —cuando ya se había iniciado la persecución peronista a la Iglesia— introdujo algunas reformas al régimen matrimonial. En primer término, aumentó a 14 y 16 años, con algunas excepciones, la edad de las mujeres y de los varones para contraer nupcias. En segundo término, dispuso que la declaración de ausencia con presunción de fallecimiento autoriza al otro cónyuge para casarse. Y en tercer lugar estableció que un año después de la sentencia de divorcio cualquiera de los cónyuges podía pedir la disolución del vínculo matrimonial, permitiéndole celebrar nuevas nupcias. Esta última disposición fue declarada "en suspenso"por el decreto-ley 4070 de 1956, que prohibió a los jueces dar curso a tales peticiones.

Las reformas introducidas por la ley 17.711 no modificaron esta situación, pero en cambio quedó autorizada la separación voluntaria de los esposos mediante un pedido de ambos ante el juez competente, sin que este divorcio destruya el vínculo matrimonial.

155. *Derecho sucesorio.*— Durante más de medio siglo después de la revolución de Mayo continuaron en vigor las normas generales relativas a las herencias, tal como estaban establecidas en las *Partidas* y en las *Recopilaciones* de Castilla (ver nº 71). En cambio desaparecieron inmediatamente las reglas especiales sobre traspaso de encomiendas de indios y oficios vendibles, así como el Juzgado de bienes de difuntos. Este último fue suprimido por el *Reglamento de Institución y Administración de Justicia*, sancionado a fines de enero de 1812 (ver nº 132). Además, la

Asamblea de 1813 prohibió la fundación de mayorazgos —que prácticamente ya no existían en nuestro país— y asimismo toda especie de vinculaciones que no tuvieran un objeto religioso o de piedad [87] (ver nº 158).

En esta materia la innovación más importante, anterior al código civil, fue la ley de la provincia de Buenos Aires, dictada el 22 de mayo de 1857, que dio a la mujer —en ausencia de herederos forzosos— el derecho de suceder al marido, y recíprocamente, excluyendo a los colaterales. De este derecho no gozaba el culpable en caso de separación judicial de los cónyuges [88]. Santa Fe y Entre Ríos adoptaron en 1862 el mismo sistema.

El código civil aumentó la vocación hereditaria del cónyuge dándole derecho, no sólo a la mitad de los bienes gananciales, sino también a concurrir en igualdad con los hijos legítimos y con los ascendientes del causante; a recibir la mitad de la herencia habiendo hijos naturales; y a "excluir a los demás parientes [89]. Fuera de esta reforma fundamental, el código defería la herencia por partes iguales a los hijos y nietos legítimos del muerto —estos últimos por derecho de representación de su progenitor ya fallecido— y a falta de unos y otros a los ascendientes más próximos. Pero si quedaban hijos naturales éstos debían recibir la cuarta parte del legítimo, la mitad en concurrencia con los ascendientes y la totalidad faltando todos ellos. Muriendo a su vez un hijo natural, podía heredarle su padre cuando no dejara cónyuge ni descendientes. Y por último, si no había parientes en línea recta ni viudo o viuda, la sucesión era entregada a los colaterales más próximos hasta el sexto grado inclusive, salvo el derecho de representación destinado a permitir la concurrencia de los sobrinos con sus tíos.

A falta de todos esos herederos la sucesión debía reputarse vacante y pasar al fisco (nacional o provincial según el caso). Además se instituyó en la ley 1420 un impuesto del 5% y del 10% a las herencias entre colaterales que no fueran hermanos y entre personas extrañas, respectivamente, con destino al tesoro escolar. La ley 4855 creó en 1905 el impuesto a la transmisión gratuita de bienes en la Capital Federal y territorios nacionales, estableciendo una escala progresiva que iba del 1% al 13%. Esta escala fue aumentando considerablemente en leyes posteriores. Las provincias, por su parte, cobran también análogos gravámenes.

87 *ACA*, I, 64: ley de agosto 13 de 1813.
88 ANGELIS, IV, 841.
89 Arts. 3570-72 y 3578.

El causante conservó la facultad de disponer por testamento de sus bienes. El código fijó con mayor precisión los requisitos formales del testamento, admitiendo sólo los que se hicieran por escrito (ológrafo, por acto público y cerrado). Se suprimió la posibilidad de dar poder para testar, así como las sustituciones de herederos, excepto la vulgar.

En cuanto a la capacidad de atribuir los bienes por disposición de última voluntad, quedó eliminada la mejora que la antigua legislación autorizaba en favor de un hijo o nieto (ver nº 71). Subsistió, en cambio, la legítima de los herederos forzosos (descendientes, ascendientes y cónyuge), que fue de cuatro quintos para los primeros, dos tercios para los segundos y la mitad en favor del viudo o viuda. Esta última fue también la porción reservada a los hijos y padres naturales que no concurrieran con aquéllos. Respetando esas porciones legítimas, el testador podía disponer del resto según su voluntad.

El sistema hereditario, al acentuar la igualdad de los hijos y la aptitud sucesoria del cónyuge, hizo obligatoria la división de las fortunas y especialmente de la propiedad raíz, eliminando todas las posibilidades de mantener estancados los bienes.

La ley 14.367, al suprimir las discriminaciones públicas entre los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, dio a estos últimos una porción hereditaria igual a la mitad de la que recibieran aquéllos. Y en caso de concurrir unos y otros, la porción disponible por testamento quedó limitada a una décima parte de la sucesión.

Los derechos hereditarios del cónyuge supérstite aumentaron en la ley 17.711. En concurrencia con los ascendientes del causante, el viudo o la viuda reciben siempre la mitad de los bienes propios y de los gananciales pertenecientes al fallecido. También tiene derecho a la herencia, en caso de divorcio, el cónyuge inocente. Y por último se asignó a la viuda una cuarta parte del acervo que hubiera correspondido a su esposo en la sucesión de sus suegros.

156. *Derecho penal.*— Como en otras ramas del derecho, siguieron en vigor después de 1810 las leyes penales de la época anterior. Las *Recopilaciones* de Castilla y de Indias, y supletoriamente las *Partidas*, contenían un sistema confuso, inorgánico y caracterizado por la severidad de los métodos inquisitivos y de las penas legales. Sin embargo, la práctica de los tribunales atenuaba ese rigorismo de la legislación, dejando amplio margen al arbitrio judicial.

Sin perjuicio de la vigencia de esos cuerpos legales, a partir de 1810 se fueron ocasionando dos grupos de disposiciones en cierto modo contradictorias: las que tendían a reprimir con firmeza ciertos delitos, creando incluso tribunales especiales, y las que aspiraban a transformar el derecho penal respetando los derechos humanos. Aparecieron así, de acuerdo con este último criterio, declaraciones y garantías que luego serían incorporadas a la ley suprema de 1853.

Ya por bando del 31 de julio de 1810 la Primera Junta ordenó la confiscación de bienes de aquellos que se ausentaran de la ciudad sin licencia del gobierno, e impuso penas severísimas a quienes tuvieran armas o fomentaran divisiones contra el nuevo régimen. Estos últimos serían arcabuceados "sin otro proceso que el esclarecimiento sumario del hecho" [90].

El Primer Triunvirato, por otro bando de octubre 4 de 1811, estableció la pena de muerte en la horca para autores de robos calificados, reservándose el gobierno el cumplimiento de esta disposición [91]. En el capítulo anterior (nº 132, 1) mencionamos la creación de tribunales especiales para entender en causas de carácter político y en los delitos de robo y homicidio.

Fueron numerosos los bandos, decretos y leyes, tanto nacionales como provinciales, sancionados durante este período para combatir los delitos y faltas más comunes o que se consideraban peligrosos: el juego, el uso de armas, la tenencia de pertrechos del ejército, la deserción, el robo, el homicidio, el duelo, la vagancia, la conspiración, los abusos de la libertad de imprenta, el comercio de esclavos, el contrabando, etc. [92]. Esta legislación, dispersa e inorgánica, establecía penas muy severas —incluso la de muerte— para muchos de esos delitos. Como ya lo recordamos antes (nº 144), se impuso también la obligación de servir en el ejército a los vagos y a otros contraventores.

A este desorden legislativo deben agregarse los abusos de los gobiernos, que con frecuencia se atribuyeron desde 1810 el poder de juzgar y aun el de aplicar penas sin forma de proceso. El otorgamiento de facultades extraordinarias dio visos de legalidad a esa función judicial ejercida por autoridades ejecutivas, que las más de las veces se inspiraban en consideraciones políticas.

90 *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, I, 401, Buenos Aires, 1965.

91 Id., I, 505.

92 LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de derecho penal*, I, 786-793, Buenos Aires, 1950, menciona los de carácter nacional y los dictados en la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, al mismo tiempo las ideas del iluminismo procuraban implantar garantías penales y suprimir aquellos abusos. El *decreto de seguridad individual* (noviembre 23 de 1811) inicia esta nueva orientación al reglamentar el *hábeas corpus*, establecer la libertad de tránsito, asegurar la defensa en juicio y la inviolabilidad del domicilio y al declarar, por último, que las cárceles son "para seguridad y no para castigo de los reos". La Asamblea de 1813 prohibió "el detestable uso de los tormentos" en la investigación de los delitos [93].

El Estatuto de 1815 y el Reglamento de 1817 incluyeron sendas declaraciones de derechos que contienen garantías penales. Implantaron, en primer lugar, el principio de la legalidad al disponer que "el crimen es sólo la infracción a la ley que está en entera observancia y vigor", y que "toda sentencia en causas criminales, para que se repute válida, ha de ser pronunciada por el texto expreso de la ley". Volvieron a reiterarse, asimismo, los preceptos del decreto de 1811. El Reglamento de 1817 agregó, además, que la obligación de fallar conforme a las leyes no significaba el restablecimiento de aquellas "que por atroces, e inhumanas, ha proscripto o moderado la práctica de los tribunales"; lo cual significaba una autorización para que el arbitrio judicial pudiera adecuar las penas a las tendencias imperantes. Las Constituciones de 1819 y 1826 incluyeron también las garantías penales y procesales del decreto de 1811, ampliando y definiendo mejor sus alcances. Lo mismo hicieron las constituciones provinciales.

En análogo sentido cabe recordar un decreto del gobernador Martín Rodríguez que contiene disposiciones sobre seguridad individual [94], y otro de Rosas aboliendo —como ya lo había hecho la Constitución de 1826— la pena de pérdida y confiscación general de bienes que algunas leyes antiguas establecían [95]. Esta norma no impidió que la legislatura bonaerense declarara de propiedad pública los bienes del mismo Rosas [96]. Sin embargo Urquiza había resuelto, en dos decretos de agosto 7 de 1852 que tenían alcance nacional, mantener la prohibición de aquella pena y suprimir la de muerte por delitos políticos con ciertas excepciones [97].

93 Decreto de mayo 21 de 1813 (*ACA*, I, 44).
94 Decreto de febrero 14 de 1822 (ANGELIS, I, 306).
95 Decreto de mayo 20 de 1835, en ANGELIS, II, 1275.
96 Ley de julio 29 de 1857, en id., IV, 849.
97 Id., IV, 316 y 317.

Como lo habían hecho las anteriores, la Constitución de 1853 incorporó las mismas garantías penales dando a estas disposiciones un sentido práctico más acentuado y una formulación más precisa. Entre ellas cabe destacar, en el artículo 18, el principio de la legalidad de las penas, la garantía del juicio previo, la supresión de las comisiones o tribunales especiales, la inviolabilidad de la defensa, la exención de arresto sin orden escrita de autoridad competente y la protección del domicilio y de los papeles privados. También quedaron suprimidos la pena de muerte por causas políticas, los tormentos y los azotes. Y se agregó, además, el principio de que las cárceles han de ser "sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas". En el artículo 17 quedó suprimida la confiscación de bienes. Estas garantías alcanzaron a todos los habitantes del país.

En la misma Constitución quedaron definidos algunos delitos fundamentales: la compra y venta de personas (esclavitud), la sedición y la traición. A esta última quedó asimilado el otorgamiento de facultades extraordinarias (arts. 15, 22, 103 y 29, respectivamente). Al Congreso correspondía dictar un código penal, nacionalizando así esta rama del derecho con la única excepción —introducida en la reforma de 1860— de los delitos cometidos por medio de la imprenta.

Aquellas declaraciones y garantías alteraron las bases del derecho penal, pero no eran suficientes para darle un nuevo contenido. Permanecía en vigor el antiguo sistema castellano, con las modificaciones introducidas por cada provincia. A la falta de técnica legislativa se agregaba, en todo ese derecho, el excesivo rigor de las penas. Pero en la práctica los tribunales dejaban de lado con frecuencia la aplicación literal de las leyes, dejándose guiar por un arbitrio prudencial que les permitía moderar las sanciones y adecuarlas a la realidad social. En ninguna rama del derecho existía un caos semejante y un divorcio más profundo entre las exigencias contemporáneas y la perduración de un sistema jurídico que no se cumplía cabalmente. La pena más utilizada, en parte por falta de cárceles y también para suplir las necesidades de la defensa, era la de condenar a los delincuentes al servicio de las armas, ya fuera en las fronteras con los indios, ya en el ejército de línea. "Este es el castigo de los vagos, ebrios, jugadores, ociosos, peones sin papeleta, de los que usan armas blancas, de los que compran las del Estado, de cien otros más que sería largo enumerar" [98].

98 CARLOS TEJEDOR, *Curso de derecho criminal*, I, 87, Buenos Aires, 1860.

Al organizarse los tribunales nacionales en 1863, la ley 49 determinó los delitos cuyo juzgamiento les correspondía. Esa ley fue un pequeño código, pero sólo comprendía un número limitado de infracciones: la traición, las que comprometieran las paz y la dignidad del país, la piratería, la rebelión y sedición, los atentados contra las autoridades, contra la correspondencia y documentos oficiales, el cohecho, etc. Las penas eran muy variadas. La de muerte se aplicaba a los autores y cómplices de traición a la patria, pero también se preveían para éste y otros delitos los trabajos forzados, el extrañamiento, la prisión, inhabilitación, etc.

Esta ley sólo estaba destinada al fuero federal, cuya competencia en materia penal era limitada. Había que sancionar el código para toda la Nación. En 1866 el doctor Carlos Tejedor presentó un proyecto que le había encargado Mitre, pero que no fue sometido al Congreso. Sin embargo, ante la ausencia de una legislación general, ocho provincias —entre ellas Buenos Aires— lo adoptaron entre 1877 y 1881 como código local. También estuvo en vigor en la Capital Federal [99].

La vigencia de este código en la mayor y más importante parte del país obliga a dar una noticia de su contenido. Tejedor excluía de su obra los delitos militares, los cometidos por medio de la imprenta y los que estaban incluidos en la ley 49. No eran imputables los menores de diez años y todos aquellos que por locura, falta de inteligencia, senectud y sordomudez no estuvieran en condiciones de comprender la criminalidad de sus actos. Las penas establecidas eran fijas —lo cual impedía a los jueces adecuarlas a la mayor o menor gravedad del delito y a la personalidad de su autor— y eran muy variadas: muerte, presidio, penitenciaría, destierro, confinamiento, etc., además de la inhabilitación y las multas. Aunque tenía ciertos inconvenientes —y en especial el régimen de penas fijas— el de Tejedor fue un código que introdujo un gran progreso en el sistema penal hasta entonces vigente.

Antes de someterlo al juicio del Congreso, el Poder Ejecutivo nombró una comisión encargada de examinarlo. Esta última, después de sufrir cambios en su composición, presentó un nuevo proyecto que tampoco fue debatido en el parlamento [100]. Sin embargo, la provincia de Córdoba lo adoptó como ley local el año siguiente.

99 MOISÉS NILVE, *El proyecto Tejedor en la historia del derecho argentino*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 7, 56-64, Buenos Aires, 1955-56.

100 SISTO VILLEGAS, ANDRÉS URGARRIZA y JUAN AGUSTÍN GARCÍA, *Proyecto de Código Penal*, Buenos Aires, 1881.

Un largo trámite legislativo condujo a la sanción del primer código nacional en 1866 (ley 1920), el cual fue elaborado por un grupo de diputados tomando como base la obra de Tejedor e introduciéndole diversas modificaciones. La crítica fue unánimemente adversa, tanto por su mala técnica cuanto por las omisiones en que había incurrido. Una serie de reformas fue sancionada en 1903 (ley 4189), lo cual no hizo sino aumentar el carácter inorgánico del sistema penal.

Casi inmediatamente se iniciaron nuevos trabajos para mejorar la legislación, pero sólo en 1921 fue sancionado el nuevo código (ley 11.719), cuyo autor principal fue el doctor Rodolfo Moreno (h). Aunque también criticado por muchos tratadistas —por razones de carácter técnico o por no haber adoptado las orientaciones más recientes de la ciencia penal— el de 1921 significó un positivo adelanto con respecto al anterior. En primer término, unificó la legislación nacional derogando la ley 49 e incluyendo en él los delitos que correspondían al fuero federal. En segundo lugar, redujo el número de las penas limitándolas a las de reclusión, prisión, multa e inhabilitación, suprimiendo la de muerte. Y por último incorporó instituciones antes inexistentes, como la condena condicional, la libertad condicional y la reparación en instancia penal de los daños causados por el delito.

La necesidad de agregar al sistema penal nuevas figuras delictivas y la de aumentar ciertas penas consideradas excesivamente leves condujo, en las últimas décadas, a una verdadera proliferación legislativa en esta rama del derecho. A veces las nuevas sanciones se incluyeron en leyes especiales, mientras en otras circunstancias modificaron los artículos correspondientes del código penal.

No es posible, dada la índole de esta obra, mencionar todas esas reformas. Debemos limitarnos a citar como ejemplos, entre las primeras, las leyes de patronato de menores (nº 10.903), sobre juegos de azar (nº 4097 y decreto-ley 6618 de 1957), las de represión de la especulación y monopolio (nº 11.210 y 12.906), las que establecen penalidades por incumplimiento de los deberes de asistencia familiar y sobre delincuencia de los menores (nº 13.944 y 14.394), etc. Entre las leyes modificatorias del código recordaremos las relativas al robo (nº 3900), a los cheques sin fondo (nº 9077), a la corrupción de mujeres (nº 9143) y al tráfico de alcaloides (nº 11.309 y 11.331). Además, numerosas leyes destinadas a organizar ciertas actividades y profesiones contienen también sanciones de naturaleza penal.

Se ha tratado, por otra parte, de perfeccionar el código vigente mediante reformas parciales. Fuera de varios proyectos orgánicos que no

llegaron a obtener la aprobación legislativa, recientemente se incorporaron al texto del código normas represivas de los delitos contra el orden público, el cohecho y el enriquecimiento ilícito de los funcionarios y el uso de cheques sin fondos (ley 16.648, del año 1964).

Más importante y amplia es la última reforma consagrada por la ley 11.567 (sancionada a fines de 1967), que modifica numerosos artículos del código y algunas de sus instituciones fundamentales. Entre estas últimas limita la condena condicional y eleva las penas en caso de reincidencia. Entre aquéllos, el espíritu general de la nueva ley tiende a aumentar las sanciones, sobre todo para algunos delitos que sólo las tenían muy leves. Y además —teniendo en consideración las nuevas formas delictuosas que presenta el mundo contemporáneo— se ha tratado de adecuar a ellas los preceptos ya anticuados de la legislación anterior.

No obstante esta última reforma, el sistema penal argentino continúa siendo disperso y poco sistemático. Falta sin duda acometer la transformación fundamental que reúna en un cuerpo homogéneo y ordenado lo que aparece diluido en numerosas leyes del más diverso carácter. Además, el auge de la delincuencia obligará a completar ese sistema penal con métodos preventivos e institutos correccionales que prácticamente apenas existen.

A la organización carcelaria fue consagrada, por vez primera, la ley 11.833, del año 1933, que creó la Dirección Nacional de Institutos Penales con un anexo psiquiátrico y autorizó también al gobierno a construir diversas clases de establecimientos adecuados a las distintas categorías de reclusos.

Cada provincia tiene, por su parte, su régimen carcelario y son sus jueces quienes aplican las leyes penales en el ámbito de su competencia. También se ha entendido siempre que las normas sobre faltas o contravenciones son de carácter local, y por lo tanto deben ser sancionadas por las provincias. En 1944 la Municipalidad de Buenos Aires dictó el código de faltas para la Capital Federal, al mismo tiempo que el gobierno nacional organizaba los tribunales de aplicarlo (decreto-ley 4297).

BIBLIOGRAFIA

Respecto de la población y sus variaciones ver: ERNESTO J. A. MAEDER, *Evolución demográfica argentina de 1810 a 1869*, Buenos Aires, 1969; RICARDO PICCIRILLI, *Evolución social y censos nacionales*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, vol. II, 1ª sección, Buenos Aires, 1964; (sin firma), *Nuestra historia social y económica en los últimos cincuenta años*, en revista *Véritas*, nº 396, año XXXIX, 137-210, Buenos Aires, abril 15 de 1969; ANGEL ROSENBLAT, *La población indígena y el mestizaje en América*, 2 tomos, Buenos Aires, 1954; GINO GERMANI, *Política y sociedad en una época de transición, de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, 1962; y además las obras citadas en las notas 2 y 5. Las obras de SCOBIE (citada en la bibliografía del cap. XI) y de THOMAS F. MC GANN, *Argentina: The divided land*, New Jersey, 1966, contemplan especialmente los temas socio-económicos.

Sobre la condición social de algunos sectores de la población ver GASTÓN GORI, *Vagos y mal entretenidos*, Santa Fe, 1951; id., *El pan nuestro, Panorama social de las regiones cerealistas argentinas*, Buenos Aires, 1958; JOSÉ PANETTIERI, *Los trabajadores en tiempos de la inmigración masiva en Argentina, 1870-1910*, Buenos Aires, 1966. Estas obras insisten especialmente en los aspectos negativos de las situaciones sociales.

Para el estudio de los derechos humanos, la ciudadanía y la nacionalidad, además de los tratados de derecho constitucional, ver RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Los grupos sociales en la revolución de Mayo*, en *Historia*, nº 22, Buenos Aires, 1961, y en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Tercer Congreso Internacional de Historia de América*, III, Buenos Aires, 1961; id., *Problemas sociales en la Asamblea del año XIII*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXIV, 2ª sección, Buenos, 1963; SAMUEL W. MEDRANO, *Los aspectos sociales en el debate sobre la ciudadanía en 1826*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 5, Buenos Aires, 1953.

CARLOS R. MERLO, *Los partidos políticos argentinos*, Córdoba, 1964.

AUGUSTO G. RODRÍGUEZ, *Ejército nacional*, y HUMBERTO F. BURZIO, *Armada Nacional*, ambos en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, II, 2ª sección, Buenos Aires, 1966; JUAN MANUEL MEDRANO, *El mando de las armas en la historia del derecho argentino*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 15 y 16, Buenos Aires, 1964 y 1965.

JUAN P. RAMOS, *Historia de la instrucción primaria en la República Argentina (1810-1910)*, Buenos Aires, 1910; ANTONIO SALVADORES, *La enseñanza primaria y universitaria hasta 1830*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina*, cit., vol. VII, 1ª sección, Buenos Aires, 1949; y las colaboraciones de LEONCIO GIANELLO y JOSÉ TORRE REVELLO en la citada *Historia Argentina Contemporánea*, vol. II, 1ª sección, Buenos Aires, 1964.

Para el derecho civil, las obras de JOSÉ MARÍA ALVAREZ y JOSÉ MARILUZ URQUIJO, mencionadas en las notas 68 y 78, así como los tratados relativos a esta rama del derecho. En materia penal ver especialmente LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de derecho penal*, I, Buenos Aires, 1950.

CAPÍTULO XV

LA ECONOMIA

157. *Evolución general de la economía argentina.*— Los años posteriores al movimiento emancipador contemplan una rápida transformación de las condiciones en que hasta entonces se desarrollaba la actividad económica. La producción, el comercio y el reparto geográfico de la riqueza sufren cambios apreciables que incidirán en los problemas políticos. Estos cambios beneficiaron especialmente a Buenos Aires —ciudad y campaña— que continuó así el proceso de su engrandecimiento.

La prosperidad de Buenos Aires, durante la época del virreinato, era debida principalmente al comercio, favorecido por la gradual apertura del puerto. La importación de mercaderías ocasionó perjuicios a ciertas industrias del interior, pero las provincias siguieron manteniendo un activo intercambio con el Paraguay, el Alto Perú y Chile. Las guerras contra los españoles y el aislamiento del Paraguay hicieron disminuir ese tráfico y a veces lo interrumpieron totalmente. Después de concluidas las luchas por la independencia las relaciones comerciales con los países del Pacífico nunca alcanzaron los niveles anteriores, porque éstos se surtían más fácilmente y con mejores productos por vía marítima. El interior entró así en una larga etapa de estancamiento económico.

Al mismo tiempo las guerras civiles de la Banda Oriental y de las provincias litorales provocaron una creciente desorganización de su riqueza ganadera, que fue rápidamente consumida o liquidada. En cambio Buenos Aires, alejada de las contiendas intestinas, mejoró sus existencias y fue entonces —durante las primeras décadas posteriores a la revolución— que se formaron las grandes estancias de cría ubicadas no sólo al norte del Salado sino también cada vez más al sur de aquella "frontera". La expedición de Rosas al desierto (1833) consolidó el dominio de inmensas extensiones.

Esta renovada y creciente actividad ganadera dio origen a una clase de hacendados que iba a reemplazar —por su gravitación económica y política— a los comerciantes en mercaderías europeas. Desde luego, éstos no desaparecieron del escenario bonaerense, pero su composición social cambió al ser eliminados los españoles y al incorporarse a ese grupo numerosos extranjeros. La exportación de productos ganaderos —principalmente cueros pero también carne salada, sebo, etc.— y la importación de bienes ultramarinos convirtieron a Buenos Aires en un centro comercial cuyo tráfico se extendía a las demás provincias. Esta ciudad y su campaña orientaron su economía hacia el exterior y el librecambio se impuso como la política mercantil más adecuada a sus intereses. Además, la llegada de hombres y de capitales la transformó en un pequeño centro financiero e industrial, dominado en parte por elementos foráneos.

Las provincias, incapaces de afrontar la competencia extranjera —y menos aún en el único gran mercado consumidor que era el de Buenos Aires— buscaron otros medios de defensa. Establecieron aduanas interiores y derechos de tránsito, reclamaron una participación más activa en el manejo de la economía nacional mediante la puesta en vigor de un régimen federal, y pidieron que Buenos Aires otorgara protección a sus industrias y permitiera la utilización de los puertos del litoral.

El problema que se planteaba era de muy difícil solución. Si Buenos Aires atendía a los reclamos de las provincias, era necesario limitar la entrada de mercaderías competitivas reduciendo al mismo tiempo los ingresos de su aduana, con los cuales se sostenían las guerras internacionales y la administración pública. Era posible, además, que al disminuir el comercio de importación mermaran también las ventas al exterior, principal fuente de riqueza de la provincia. La política que se mantuvo hasta 1835 no satisfizo sino en pequeña medida los pedidos del interior y del Litoral. Si los unitarios habían sido librecambistas, los federales porteños sólo abandonaron parcialmente esa misma posición, impidiendo unos y otros la integración económica nacional. El debate se planteó en términos categóricos en 1830 y 1832 (ver nº 164). Buenos Aires siguió defendiendo la libertad de comercio con pequeños gravámenes y no quiso tampoco abandonar su privilegio de puerto único, a través del cual ingresaban las mercaderías que se vendían en las provincias.

El factor dominante y decisivo en Buenos Aires fue la ganadería. A la exportación de cueros y de sebo —que siempre predominó hasta mediados del siglo XIX— vino a sumarse la de las carnes saladas (tasajo), que se enviaban para consumo de los esclavos del Brasil y Cuba. El primer saladero de la provincia se instaló a fines de 1810, pero sólo después

de 1815 esta industria fue alcanzando mayor desarrollo. La salazón de carnes significaba utilizar todo el animal y el consiguiente aumento de su precio, así como la valorización de los campos. Al final de la época de Rosas la industria saladeril se extendió también a las provincias del Litoral. Además, desde la década de 1830 comenzó la expansión del ganado ovino, exportándose crecientes cantidades de lana. Muchos irlandeses se dedicaron, especialmente en el norte y el oeste de Buenos Aires, a esa actividad.

La agricultura y las industrias derivadas de ella fueron, durante la primera mitad del siglo XIX, producciones destinadas casi exclusivamente a abastecer el mercado interno. A pesar de la propaganda periodística y de algunos esfuerzos esporádicos de los gobiernos, las faenas agrarias no encontraron condiciones propicias para desarrollarse ni personas que se dedicaran al cultivo de los campos. Sin embargo, entre 1836 y 1838 se pudo exportar trigo y harina, pero luego esos envíos al exterior quedaron suspendidos hasta la presidencia de Avellaneda. El interior continuó produciendo vinos, azúcar, yerba mate, tabaco, toda clase de frutas, cereales, maíz, arroz, algodón, etc.

La industria manufacturera estuvo limitada a la transformación de los productos de la tierra: cueros, madera, trigo, pieles, etc. Si bien se fue desarrollando lentamente, sobre todo en Buenos Aires, le faltó siempre mano de obra especializada, técnica y capitales, que muchas veces fueron suplidos desde el exterior.

El auge del comercio exterior produjo un desequilibrio en la balanza de pagos, el cual ya no pudo cubrirse —como había ocurrido en la época colonial— con las exportaciones de metálico. Las necesidades de las guerras civiles e internacionales obligaron también a buscar recursos de otras fuentes, sobre todo en Buenos Aires. Durante los primeros años se impusieron empréstitos, forzosos o no, a las clases más adineradas y especialmente a los españoles. Luego se emitieron Letras de Tesorería y oros papeles negociables. Y desde 1822, a través del Banco de Descuentos, billetes que adquirieron curso forzoso. Este Banco se incorporó al Nacional, creado en 1826 y disuelto diez años después, sin que por ello desaparecieran las emisiones de papel moneda en constante depreciación.

A fines de 1853 Rosas hizo un esfuerzo para conciliar los intereses contrapuestos de Buenos Aires y las provincias. La ley de aduana dictada para el año siguiente (ver nº 164), tuvo un carácter más proteccionista que las anteriores. Pero el bloqueo francés y las dificultades financieras obligaron a abandonar el nuevo régimen, sin que las industrias porteñas y del

interior hubieran logrado consolidarse, al amparo de aquellas disposiciones.

Desaparecida la dictadura, la Confederación y Buenos Aires se separaron. La primera suprimió los derechos de tránsito y las aduanas interiores, declarando libre la circulación de las mercaderías nacionales o extranjeras. Además se abrieron los ríos interiores a todas las banderas, procurando así eliminar el monopolio comercial de que gozaba el puerto bonaerense.

Ambos gobiernos adoptaron una política liberal en materia de comercio exterior: Buenos Aires para seguir internando los productos de ultramar a las provincias, y la Confederación con el objeto de atraer el tráfico hacia sus puertos. No lo consiguió, y las penurias financieras la obligaron a establecer derechos diferenciales —es decir, más elevados— para todo el comercio que pasara por Buenos Aires. Esta política agravó las tensiones y condujo nuevamente a la guerra civil. Primero Cepeda y luego Pavón restablecieron la unidad nacional pero bajo la hegemonía porteña. Para afianzarla constitucionalmente, la reforma de 1860 mantuvo las aduanas existentes, impuso la uniformidad de la tarifa de avalúos y la igualdad de todos los puertos, y prohibió además establecer derechos diferenciales (arts. 12 y 67 incs. 1° y 9°).

La política económica de Mitre y de sus continuadores estuvo naturalmente orientada a mantener el predominio bonaerense. Sin embargo, esa actitud se complementó con un plan de desarrollo nacional que procuraba fomentar la inmigración, atraer capitales del exterior, ampliar las actividades productivas y establecer medios modernos de comunicación y de transporte. De esta manera, y a medida que esos propósitos se fueron cumpliendo, las provincias obtuvieron parte de los beneficios comunes y lograron aumentar su comercio y su riqueza.

Las leyes de aduana, a partir de 1862, establecieron derechos moderados a la importación y a las ventas al exterior, aunque gravando algo más los productos que podían competir con los nacionales. Esta política favoreció especialmente a las provincias que elaboraban vinos, azúcar, yerba mate y tabaco. Al mismo tiempo se desgravaron las introducciones de maquinarias y elementos necesarios para el desarrollo de las industrias y para la construcción de ferrocarriles, telégrafos, etc. Con la crisis de 1875 los impuestos a la importación aumentaron considerablemente (ley 759). En 1876 se sancionaron las primeras Ordenanzas de Aduana, destinadas a reglamentar minuciosamente las operaciones (ley 810).

La llegada de capitales del exterior se produjo —gracias al crédito y a la confianza que inspiraba el país ya organizado— mediante la contratación de empréstitos y las inversiones que se hicieron para obras ferroviarias, servicios públicos y establecimientos industriales. Estos capitales procedían de Inglaterra en una gran proporción, pues los argentinos preferían invertir en actividades agropecuarias. Con esos nuevos capitales y los técnicos que llegaron al país se construyeron importantes obras, al par que aumentaban las industrias tanto en número como en capacidad productiva. Estas industrias se desarrollaron no sólo en Buenos Aires sino también en algunas provincias del interior, especialmente Mendoza y Tucumán, y se limitaban a transformar los productos naturales para suplir un consumo fundamentalmente interno.

La principal actividad económica, sin embargo, continuó siendo durante varias décadas la derivada de la ganadería. El lanar llegó a adquirir, hacia 1880, mayor importancia que el vacuno en la provincia de Buenos Aires, pero luego éste pudo recuperar su antigua preponderancia. La ganadería alcanzó una creciente expansión gracias a la conquista del desierto, el refinamiento de las razas, el alambrado de los campos y los esfuerzos dinámicos de los productores que mejoraron sus técnicas en constante lucha contra los factores adversos.

Los saladeros continuaron desarrollando sus actividades, pero fueron perdiendo mercados y al final del siglo esta industria desapareció. Fue reemplazada, en cambio, por los frigoríficos que desde 1883 enviaron carne enfriada a los mercados europeos, y por la exportación de ganado vacuno en pie. Esta última fue prohibida por Inglaterra en 1900, con lo cual los frigoríficos —que al principio sólo habían faenado ovinos— se convirtieron en el principal sistema de exportación de carnes vacunas.

La agricultura se fue desarrollando gradualmente, sobre todo en las provincias del Litoral, gracias a la colonización y a la llegada de inmigrantes. Aunque se habían hecho algunos ensayos en este sentido durante la época de Rivadavia, en realidad dieron escasos resultados. El auge de la política colonizadora y por consiguiente de la inmigración se produjo en la era constitucional, al amparo de leyes y de contratos destinados a atraer agricultores del exterior y a brindarles tierras aptas para el laboreo.

La colonización de campos fue particularmente intensa en Santa Fe y Entre Ríos, pero también, aunque en menor medida, en Buenos Aires, Córdoba y otras partes. Los colonos se dedicaron principalmente a la agricultura: cereales, maíz, hortalizas, frutales, etc. De esta manera fue creciendo en forma considerable la producción que también abarcó otros cultivos como la vid, la caña de azúcar, el tabaco, etc. Los ferrocarriles —al realizar un transporte más económico— y la modernización de las técnicas contribuyeron al desarrollo agrario del país, cuyos productos comen-

zaron a exportarse a partir de la década de 1870 en cantidades cada vez mayores.

El crecimiento de la agricultura y de la ganadería constituyó la característica principal de la Argentina —desde el punto de vista económico— desde la década de 1880 hasta la crisis mundial de 1929. Los enormes saldos exportables suplieron la demanda de Europa y de otras regiones del mundo, orientando en este sentido la actividad productiva. El comercio exterior fue la fuente de recursos más importante, no sólo para los particulares sino también para el fisco.

Sin embargo, esa expansión de la economía no se manifestó de igual manera en el campo financiero. Por el contrario, el desorden monetario y el déficit presupuestal continuaron hasta fines del siglo XIX, poniendo a veces en peligro el crecimiento del país.

El sistema monetario era caótico. La provincia de Buenos Aires tenía su papel moneda, o moneda corriente, que no circulaba en las provincias. Estas utilizaban la plata boliviana frecuentemente despreciada, pequeñas emisiones locales y las monedas extranjeras a las cuales se les dio circulación legal fijando su valor. Los billetes porteños lograron más tarde ser recibidos en las administraciones de rentas nacionales. Las emisiones continuaron para afrontar las dificultades fiscales provocadas por las guerras civiles, la del Paraguay y el desequilibrio de la balanza de pagos. Al mismo tiempo se contrajeron empréstitos en el exterior que en parte fueron destinados a obra públicas y en parte a saldar el déficit casi permanente. Los servicios de esos empréstitos absorbían —en las décadas del 70 y del 80— una porción considerable del presupuesto nacional.

El desarrollo del país se estaba realizando a un ritmo superior a su capacidad financiera. Sucesivas crisis, y la imposibilidad de organizar el sistema monetario, fueron las consecuencias de ese desequilibrio. Hubo reiterados esfuerzos para crear una moneda nacional, hacerla convertible en metálico y establecer un banco o bancos emisores. En 1873 comenzó a funcionar el Nacional, organizado como sociedad anónima con capitales de accionistas argentinos (ley 581), pero la crisis de 1875 obligó, al año siguiente, a suspender la conversión de sus billetes. Aquel año fue dictada la primera ley sobre moneda (nº 733), que creaba el peso fuerte (de oro) y sus equivalentes de plata, sin que llegaran a acuñarse. Una nueva ley, en 1881 (nº 1130), volvió a adoptar el sistema bimetalista, pero sólo se hicieron pequeñas cantidades de monedas metálicas que muy pronto desaparecieron del mercado.

Las emisiones continuaron para hacer frente a las necesidades fiscales. El programa de desarrollo acelerado del país se mantuvo sin tener

en cuenta las posibilidades financieras. Más aún: ya en la presidencia de Juárez Celman una euforia de los negocios y la corrupción que ella produjo condujeron a la gravísima crisis de 1889-91. Antes se había ensayado el sistema de Bancos Nacionales Garantidos (ley 2216, de 1887), que autorizó la creación de entidades con facultad de emitir billetes bajo la garantía de fondos públicos nacionales. Esto condujo al desenfreno de los negocios, a la concesión de préstamos sin suficiente respaldo y hasta se llegaron a realizar emisiones clandestinas. El colapso se inició en 1889, afectando también a la casa Baring Brothers, de Londres, que sólo pudo salvarse con la ayuda del Banco de Inglaterra.

La revolución de 1890 llevó a la presidencia a Carlos Pellegrini, cuya acertada política económica produjo en pocos años un resurgimiento de las maltrechas finanzas. En octubre de ese año creó la Caja de Conversión (ley 2741), llamada a centralizar las emisiones, la amortización del papel moneda y —a partir de 1903— la convertibilidad de los billetes. Los bancos garantidos dejaron de emitir, el Nacional tuvo que ser liquidado, y en octubre de 1891 se sancionó la ley 2841 fundadora del Banco de la Nación Argentina. Entre tanto, un empréstito otorgado por banqueros ingleses permitió reanudar el pago de las deudas, al par que aumentaban también las exportaciones y los ingresos aduaneros.

La solución del problema monetario sólo fue lograda con la ley 3871, de 1899, que dispuso convertir los billetes existentes "al cambio de 1 peso moneda nacional de curso legal por 44 centavos de pesos moneda nacional de oro sellado". La Caja de Conversión quedó autorizada a canjear, de acuerdo con esa equivalencia, los antiguos billetes por oro y a comprar oro entregando los nuevos. Para reunir el metálico se establecieron recursos especiales destinados a formar el Fondo de Conversión. La libre convertibilidad comenzó en 1903 y fue suspendida en 1914, al estallar la primera guerra mundial. Durante ese tiempo la moneda conservó una perfecta estabilidad.

Entre tanto, aunque con algunas alternativas, la producción y el comercio fueron aumentando hasta alcanzar una extraordinaria prosperidad que se mantuvo desde que pudo superarse la crisis de 1890 hasta la primera guerra mundial. Al estallar esta última fue necesario dictar un decreto de emergencia suspendiendo por una semana la conversión monetaria y las operaciones bancarias. Inmediatamente el Congreso, en agosto de 1914, dispuso la inconvertibilidad de los billetes, autorizó a emitir moneda con garantía de documentos comerciales (redescuento) o con el respaldo del oro que se fuera depositando en las legaciones argentinas en el exterior, prohibiendo además la exportación de ese metal. La Caja de

Conversión volvió a abrirse en 1927, para ser clausurada al comienzo de 1929. Desde entonces, ya no se volvió a la convertibilidad del billete.

No hubo cambios importantes en la política económica durante las presidencias radicales, desde 1916 hasta 1930. La primera guerra mundial favoreció nuestras exportaciones de productos agropecuarios y produjo además —a causa de la interrupción de las importaciones— un pequeño desarrollo industrial. Sin embargo, las ventas al exterior disminuyeron poco después de concluida la contienda. La buena conducción financiera en la época de Alvear dio origen a un nuevo período de prosperidad, bruscamente interrumpido por la crisis mundial de 1929. Esta última determinó a la vez una reducción de las exportaciones y una caída de los precios de nuestros productos. Además, impuso en todo el mundo una política proteccionista que iba a cambiar fundamentalmente nuestro sistema económico.

En efecto, desde la organización nacional, y casi podría decirse que desde antes de 1810, el país se había orientado hacia afuera, buscando en el comercio ultramarino sus fuentes de riqueza y en los mercados europeos los capitales necesarios para su desarrollo. Este régimen funcionó mientras hubo librecambio y en la medida en que las condiciones nacionales atrajeron a la vez inmigrantes y recursos. Las crisis y los períodos de estancamiento fueron causados por la inestabilidad política interna, la disminución de las exportaciones o el excesivo endeudamiento del país. Pero, a través de todas esas vicisitudes, y especialmente desde que se produjo la unión nacional definitiva, la Argentina fue alcanzando un alto grado de prosperidad y de desarrollo que le permitió, además, construir obras y prestar servicios públicos adecuados a aquel esquema de economía orientada hacia el comercio exterior.

Este sistema tuvo que ser alterado fundamentalmente después de la crisis que comenzó en 1929. Aunque se procuró mantener la vinculación tradicional con Inglaterra para asegurar ese mercado (pacto Roca-Runciman de 1933), se introdujeron también profundos cambios en el régimen económico-financiero para evitar aquella dependencia y mirar más hacia el interior. A partir de 1932 se establecieron nuevos impuestos para reemplazar la disminución de los derechos de aduana; se implantó el control de cambios; el sistema monetario se hizo más flexible con la creación del Banco Central; aumentaron las tarifas a las importaciones y, por último, el antiguo liberalismo fue abandonado al intervenir el Estado —a través de numerosas Juntas o Comisiones— en la producción y el comercio de los principales rubros de la economía nacional (ver nº 165).

Todo esto dio nacimiento a un régimen de mercado relativamente autárquico que favoreció el desarrollo de la industria liviana. El proceso de industrialización aumentó durante la segunda guerra mundial, no obstante la carencia de algunos productos esenciales y la falta de equipos importados. Desde entonces esta rama de la producción alcanzó el primer lugar, desplazando a la agropecuaria en el mercado interno.

Estos cambios en la economía vinieron acompañados de tensiones sociales, al crecer los núcleos obreros que reclamaban mejoras sin que aumentara la productividad. Ya en la época de Perón, el otorgamiento de beneficios a los trabajadores, el escaso rendimiento de la industria por falta de equipos modernos y la nacionalización indiscriminada de servicios públicos deficitarios condujo a un desequilibrio que sólo pudo ser resuelto mediante la inflación. Este proceso comenzó a principios de 1947 y tuvo veinte años de duración, siendo acompañado por graves conmociones políticas y sociales.

Perón trató de favorecer a la industria en detrimento de las actividades agropecuarias. Los bajos precios que el gobierno —convertido en único adquirente— pagaba por los productos del campo, desanimaron a este sector. Al par que crecía el consumo interno, disminuían los saldos exportables con el consiguiente perjuicio para nuestra balanza de pagos. A su vez, el reequipamiento industrial se realizó en forma imperfecta. Las obras públicas quedaron paralizadas y se deterioraron los servicios. La corrupción administrativa y la burocracia en aumento contribuyeron también a crear una economía distorsionada, que favorecía los consumos pero no la producción de bienes.

Los gobiernos posteriores ensayaron alternativamente diversas soluciones, sin conseguir detener la inflación ni evitar el déficit fiscal. Sin embargo, y en su conjunto, se aplicó una política más liberal eliminando muchos controles y atrayendo capitales. La industria pesada comenzó a adquirir cierta potencialidad, estableciéndose en las márgenes del Paraná, en Córdoba y en Mendoza. Y aunque se mantuvieron altas barreras arancelarias, se produjo también una apertura hacia el exterior incorporando al país a los organismos financieros internacionales y a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960).

La Revolución Argentina, especialmente a partir de marzo de 1967, ha cambiado de manera fundamental la estructura económica tratando de conseguir la estabilidad monetaria, de frenar los aumentos del costo de la vida, de promover las exportaciones, de crear las condiciones necesarias para el ingreso de capitales y de iniciar un vasto plan de obras de infraes-

tructura con el cual podrá conseguirse un mayor desarrollo de la economía nacional.

158. *El régimen de la propiedad y los derechos reales.*— El dominio, o derecho de propiedad sobre las cosas materiales, fue considerado —siguiendo los precedentes de la revolución francesa en su *Declaración* de 1789— como uno de los derechos naturales del hombre. El Estatuto de 1815 y el Reglamento de 1817 lo definieron como "el derecho de gozar de sus bienes, rentas y productos". Las constituciones de 1819 y 1826 proclamaron su carácter "sagrado e inviolable", disponiendo además que nadie podía ser privado de él sino mediante juicio conforme a las leyes o —en caso de ser requerido para uso público— recibiendo una justa compensación.

La ley suprema de 1853 reiteró estas normas declarando que "la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley". Abolió también la confiscación de bienes como pena (ver nº 156), e impuso la garantía de que el dueño debía ser previamente indemnizado cuando mediara expropiación por causa de utilidad pública. Para reglamentar esta última facultad del Estado se dictó la ley 189 el año 1866, la cual sufrió importantes modificaciones en 1948 (ley 13.264).

Este respecto por la propiedad no siempre fue mantenido en los hechos, hasta que entró en vigencia la Constitución definitiva. Las persecuciones políticas se completaron, con frecuencia, confiscando bienes y embargando propiedades, cuya administración estuvo a cargo de funcionarios gubernativos. Rosas utilizó ampliamente este último sistema.

El código civil dio al derecho de propiedad un carácter absoluto, tal como lo había establecido el francés. El artículo 1513 dispuso que "es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, de disponer y servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla". Para justificar estas normas. Vélez Sarsfield expuso que "siendo la propiedad absoluta, confiere el derecho de destruir la cosa. Toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el Gobierno se constituye en juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse en juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida" [1].

[1] Nota al art. 2513.

Sin embargo, el codificador también afirmó que "la Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado tiene, respecto de los bienes que están en el territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior" [2]. Por esta razón incluyó en el código un extenso título sobre "las restricciones y límites del dominio", tendientes en general a evitar los perjuicios que el ejercicio del derecho de propiedad pudiera causar a terceros. En cuanto a las restricciones impuestas en interés público, quedaron regidas por el derecho administrativo (art. 2611).

La Corte Suprema declaró que el dominio no tiene ese carácter absoluto que le había atribuido Vélez Sarsfield, pues debe utilizarse "conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio y a las disposiciones que lo limitan y restringen, por conceptos derivados de intereses superiores al derecho individual" [3].

De esta manera, el individualismo primitivo de la Constitución y del código civil cedió el paso a concepciones más modernas que procuraron resguardar los intereses generales aun a costa de aquel derecho absoluto. La reforma constitucional de 1949 declaró que "la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común". Aunque esta norma sólo mantuvo su vigencia hasta 1956, de hecho hubo, antes y después, innumerables actos de gobierno que vulneraron de múltiples maneras la intangibilidad de ese derecho. El abuso de las expropiaciones, las abultadas cargas impositivas, las leyes contra la especulación y las congelaciones de alquileres y de arrendamientos fueron algunas de las formas —sin mencionar otras de naturaleza más despótica o arbitraria— que sometieron el dominio a un control estatal o privaron a los propietarios del pleno ejercicio de sus derechos.

Desde otro punto de vista hubo empresarios que —generalmente con ayuda del Estado— colonizaron sus campos dividiéndolos en lotes que muchas veces fueron adquiridos por los colonos. Este sistema se desarrolló desde mediados del siglo anterior más en las provincias del Litoral que en Buenos Aires, cuyos campos, dedicados preferentemente a la ganadería, no se prestaban al parcelamiento propio de la agricultura. Pero aquellas divisiones no llegaron a ser compulsivas hasta la década de 1930.

[2] Nota al art. 2507.
[3] *Fallos*, 149, 32 (1937).

Es entonces cuando comienza a hablarse de reforma agraria con referencia a los campos de propiedad privada. Durante aquella década las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba sancionan leyes que autorizaron a adquirir propiedades para subdividirlas. La Nación adoptó idéntica política en 1940, mediante la ley 12.636 que creó el Consejo Agrario Nacional facultándolo para comprar o pedir la expropiación de inmuebles aptos para colonización. Este organismo sólo funcionó de manera limitada, a causa de la escasez de los fondos asignados. Más tarde, la ley 14.392 amplió las posibilidades de expropiar con esos fines, dándose al Banco de la Nación los poderes necesarios. Actualmente rige el decreto-ley 2964 de 1958, que volvió a crear el Consejo Agrario Nacional, transfiriéndole las funciones que tenía el Banco.

La legislación tendiente a dar estabilidad a quienes explotaban campos ajenos tuvo también el efecto de provocar las ventas de los predios que estaban en esa situación. Diversas leyes (11.170, de 1921, y 11.627, de 1932) se dictaron para proteger a los arrendatarios y aparceros. Más tarde, a partir de 1942, se congelaron los precios que éstos pagaban y se prohibieron los desalojos [4]. En 1963 el decreto-ley 4403 dio opción de compra a los arrendatarios, otorgándoles créditos del Banco de la Nación para adquirir los campos. Muchos propietarios se allanaron a venderlos ante la imposibilidad de disponer de ellos. Por efecto de esta y aquellas medidas el porcentaje de inmuebles rurales explotados directamente por sus dueños creció de un 36% en 1947 a un 75% en 1965 [5]. La ley 17.253, sancionada en abril de 1967, resolvió concluir con las sucesivas prórrogas de los arrendamientos rurales, pero al mismo tiempo dio facilidades para que los desalojados pudieran adquirir los campos u obtener otros por intermedio del Consejo Agrario Nacional.

Algo análogo ocurrió con las locaciones urbanas. La escasez de viviendas y sus costos elevados obligaron a dictar, en 1921, las leyes 11.122 y 11.157 que congelaban los alquileres y permitían evitar el desalojo abonando lo debido. La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de estas leyes, en cuanto vulneraban el derecho de propiedad [6].

[4] Ley 12.771 y prórrogas sucesivas. En 1943 (decreto-ley 14.001) se dispuso una rebaja del 20% de los arrendamientos.

[5] *Argentina económica y financiera*, 106, Buenos Aires, 1966 (publicación de la Oficina de Estudios para la colaboración internacional).

[6] *Fallos*, 137, 47 (1922) y 144, 219 (1925). Sin embargo, en otros casos especiales la Corte admitió la validez de esas leyes, cuando se referían a contratos verbales (id., 136, 161) o en su aplicación no vulneraban el derecho de propiedad (id., 146, 53).

El problema volvió a plantearse en 1943. Por el decreto-ley 1580 se rebajaron los alquileres y se suspendieron los desalojos, salvo en caso de falta de pago o por otras razones especiales. Este régimen fue sucesivamente prorrogado, aunque en 1947 se autorizaron aumentos justificados por la inflación, los cuales sin embargo, nunca llegaron a cubrir el valor real de las locaciones. Esa indisponibilidad de la propiedad —que daba origen a innumerables pleitos tanto en el sector urbano como en el rural— afectaba gravemente los derechos de los dueños. La ley 17.607, dictada a fines de 1967, estableció plazos de medio y de un año para dar por vencidos los contratos relativos a negocios y al ejercicio de profesiones, subsistiendo el régimen anterior en cuanto a las viviendas.

El código civil sólo reglamentó el sistema de propiedad individual —y naturalmente también el condominio— desapareciendo la propiedad colectiva. Sin embargo el Congreso, en ciertos casos, concedió tierras a algunas tribus indígenas, y en otros estas últimas continuaron habitando las que tenían, suscitándose así problemas de difícil solución. La Corte Suprema, en una fallo dictado con respecto a los indios del extremo norte de Jujuy, declaró que ellos sólo tenían el dominio útil y que la propiedad correspondía a la provincia [7].

En el sistema del código civil sólo se conocía la propiedad superficiaria y el condominio de varias personas. La construcción de edificios elevados y los nuevos problemas que éstos planteaban —difícilmente solucionables con las normas del condominio— obligaron a dictar en 1948 la ley de propiedad horizontal (nº 13.512), que reglamenta esas situaciones.

Además del dominio, el antiguo derecho había creado otras formas de utilización de los bienes, que inmovilizaban la propiedad o separaban las personas del dueño y del usuario. Así por ejemplo los mayorazgos, los arrendamientos perpetuos, las capellanías y los censos. Se llamaban bienes vinculados los que habían sido sometidos al dominio perpetuo de una familia, con prohibición de enajenarlos. Las vinculaciones eran de dos clases: los mayorazgos, que preveían el orden de sucesión de esos bienes y las capellanías que afectaban su renta al cumplimiento de determinados servicios religiosos.

Desde fines del siglo XVIII surgió una tendencia contraria a esos derechos reales que impedían la libre transmisión de las propiedades. La Asamblea de 1813 abolió los mayorazgos y toda clase "de vinculaciones, que no teniendo un objeto religioso o de piedad, transmita las propieda-

[7] Id., 155, 313 (1929).

des a los sucesores sin la facultad de enajenarlas" [8]. Aunque los mayorazgos habían ya desaparecido prácticamente (ver nº 71), continuaban teniendo alguna importancia las capellanías. En Buenos Aires [9] y en otras provincias se dictaron leyes para redimir esos gravámenes mediante el pago del capital en fondos públicos. También quedó prohibido fundar otras nuevas [10].

Entre aquellos derechos reales, los censos tenían por objeto percibir un canon o renta anual por la transmisión del dominio de alguna cosa, hecha a favor del obligado, o por la simple entrega de la posesión con derecho al uso. El censo enfitéutico, del cual nos ocuparemos más adelante, fue el único que tuvo alguna importancia en nuestra historia jurídica (ver nº 159).

El código civil suprimió éstas y otras creaciones del derecho medieval, volviendo al sistema romano. Además del dominio y del condominio, sólo quedaron en la legislación el usufructo, el uso y la habitación y las servidumbres. El primero da derecho a percibir temporariamente los frutos de una propiedad ajena sin alterarla. El segundo es también una facultad de servirse o habitar un bien de otro. Y las servidumbres permiten utilizar un inmueble ajeno para ciertos fines (tránsito, paso de un acueducto, etc.). Estas figuras jurídicas son muy poco utilizadas entre nosotros.

Mucha importancia tienen, en cambio, los derechos reales de garantía, que gravan una cosa para asegurar el pago de una deuda. La hipoteca se constituye sobre inmuebles, la prenda sobre cosas muebles, y la anticresis —contrariamente a la hipoteca— da al acreedor la posesión del inmueble para percibir el crédito con sus frutos.

La prenda —tanto en el código civil como en el de comercio— se cumplía entregando la cosa al acreedor hasta el pago de la deuda. La ley de prenda agraria (nº 9644, de 1914), autorizó la misma operación sin pérdida de la tenencia, respecto de las maquinarias, animales o frutos agrícolas. Más tarde se creó la prenda con registro, que obliga a inscribir el gravamen —para mayor seguridad— en un registro especial análogo al de las hipotecas, y establece sanciones penales para quienes enajenen los bienes afectados (decreto-ley 15.348, de 1946).

8 *ACA*, I, 64.
9 Decreto de noviembre 28 de 1822, en ANGELIS, I, 411; ley de junio 8 de 1858 y ley 4124, de 1902, para la Capital Federal y Territorios Nacionales.
10 Ley de julio 14 de 1857, en ANGELIS, IV, 846.

159. *La tierra pública.*— Muy importante fue en toda la época que analizamos el problema de las tierras fiscales o del Estado. Inmensas extensiones estaban desocupadas o en poder de quienes carecían de títulos de dominio, y con los avances de las "fronteras" y las conquistas del desierto esas tierras aumentaron considerablemente.

La Asamblea de 1813 facultó al Poder Ejecutivo a enajenar las fincas del Estado "del modo que crea más conveniente al incremento del erario" [11]. Esta autorización sólo tenía un objetivo fiscal. En 1817 el Congreso, a pedido del Director Pueyrredón, le permitió adjudicar tierras en propiedad a las pobladores que se instalaran en la frontera de Buenos Aires, haciéndose extensiva esta facultad a otras provincias mediante una moderada "composición" [12]. Dos años después el mismo Congreso volvió a resolver que se repartieran las tierras del Estado, aunque limitando su entrega gratuita, y asimismo declaró que era "de rigurosa justicia" otorgar títulos de propiedad a quienes se hubieran establecido más allá de la línea de frontera [13].

En la época de Rivadavia esta política cambió fundamentalmente. En 1822 el gobierno de la provincia de Buenos Aires prohibió la enajenación de las tierras públicas y dispuso entregarlas en enfiteusis [14]. El propósito de estas normas consistía en conservar la propiedad de los fundos como garantía de las deudas del Estado. No se reglamentó el sistema. Las tierras se concedieron pero muy pocos abonaron el canon establecido, y la enfiteusis falló como medio de aumentar las rentas fiscales. No obstante, el régimen fue extendido a toda la Nación. Por ley del Congreso dictada en febrero 15 de 1826 se prohibió la enajenación de las tierras públicas, las cuales quedaron "especialmente hipotecadas al pago del capital e intereses de la deuda nacional". Tres meses después, el 18 de mayo, se sancionaba la ley de enfiteusis, que disponía entregar los campos fiscales por un término de veinte años como mínimo, con la obligación de abonar un 8% ó un 4% anual del valor asignado, según se tratara de terrenos de pastoreo o de labranza [15]. Pero el sistema no tuvo las consecuencias esperadas.

Rosas fue abandonando paulatinamente la política que había impuesto Rivadavia. En 1836 quedó autorizado a vender 1.500 leguas cua-

11 *ACA*, I, 26: marzo 15 de 1813.
12 Id., I, 292 y 298: sesiones de mayo 13 y junio 4 de 1817.
13 Id., I, 469 y 601.
14 Decretos de abril 17 y julio 1º de 1822, en ANGELIS, I, 352 y 378.
15 *ACA*, II, 876 y 1424.

dradas de tierras baldías o dadas en enfiteusis. Estas últimas sólo podían comprarlas sus poseedores, aunque sin estar obligados a hacerlo. El producido de estas ventas sería destinado al pago de la deuda. Sin embargo, sólo pudo enajenar una tercera parte. Un año después Rosas dispuso que las tierras cuyos poseedores no hubieran abonado el canon, no volverían a ser otorgadas en enfiteusis, debiendo ser vendidas [16]. Por otro decreto de mayo 28 de 1838 resolvió no renovar los contratos de enfiteusis en vastas zonas que abarcaban más de la mitad de la provincia, ordenando su venta con derecho preferencial del poseedor [17]. De esta manera fue desapareciendo el sistema en la provincia de Buenos Aires.

Al mismo tiempo se hicieron grandes donaciones de campos entre los expedicionarios al desierto de 1834 y entre los que contribuyeron a reprimir la revolución del sur en 1839, aunque en verdad pocos llegaron a escriturarse.

En toda esa época, y aun hasta mucho más adelante, las tierras despobladas y lejanas carecían de valor. Era necesario cultivarlas o criar ganado, consiguiendo también los títulos correspondientes. Los que formaron las estancias en zonas apartadas, tuvieron que afrontar también grandes dificultades, sacrificios y peligros. Los malones indígenas y la falta de contacto con la civilización constituían perspectivas poco atrayentes, y las ganancias obtenidas no siempre compensaban los esfuerzos realizados. La ocupación de tan vastas extensiones fue una obra colectiva de inmensa significación económica pero también de arduos y persistentes trabajos.

Otras provincias utilizaron los mismos procedimientos para distribuir las tierras fiscales. Jujuy, por ejemplo, dictó en 1839 un Reglamento del censo enfitéutico, que fijaba los derechos y obligaciones de los beneficiarios [18]. Corrientes ensayó también, sin éxito, el mismo sistema. Pero lo más frecuente fueron las ventas y donaciones de campos. Sin embargo, reinó siempre una gran anarquía en todas partes en lo referente a la propiedad inmobiliaria, debido a las deficiencias de los títulos y a la falta o mala organización de los registros.

Después del derrocamiento de Rosas, una de las preocupaciones fundamentales fue la de atraer inmigrantes para colonizar las tierras bal-

16 Ley de mayo 10 de 1836, en ANGELIS, III, 1383.

17 Id., III, 1532. Ver RICARDO LEVENE, *Historia del derecho argentino*, cit., IX, 61-72.

18 TEÓFILO SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE, *El derecho privado patrio en la legislación de Jujuy*, 4, Buenos Aires, 1958.

días. Tanto la Confederación como varias provincias celebraron contratos con ese objeto. Más adelante la ley 25 (octubre de 1862) autorizó al gobierno nacional a ceder campos a los inmigrantes, y lo mismo dispuso la ley 761 en 1875. El sistema subsistió, con reglas cada vez más perfeccionadas, a través de sucesivas leyes del Congreso, aunque también se organizó la venta a precios módicos y en varias anualidades (ley 817).

En 1862 se estableció el principio de que "los territorios existentes fuera de los límites o posesión de las provincias son nacionales" (ley 28). Más tarde, las leyes 947 y 1532 deslindaron aquellos territorios. La primera, dictada en 1878, autorizó la venta de campos de cuatro a doce leguas cuadradas una vez realizada la conquista de la Patagonia. Un año después, por ley 1018, el gobierno quedó también facultado para enajenar lotes de una legua cuadrada. Posteriormente, se reglamentó ese sistema para todos los territorios nacionales, ordenando que las ventas se hicieran en remate público y con la obligación de poblar o cultivar los campos así adquiridos. Al mismo tiempo, en casos especiales o como remuneración de servicios, se hicieron donaciones autorizadas por leyes del Congreso.

Aunque el propósito de esa política era ir ocupando las zonas desiertas, no todas las tierras fiscales pasaron a manos privadas. Grandes extensiones permanecen en poder de la Nación y de las provincias. La ley 4167, sancionada a fines de 1902, y más tarde la 13.995, reglamentaron más minuciosamente las ventas y los arrendamientos de esas propiedades.

160. *El trabajo.*— Diversas circunstancias contribuyeron —durante las primeras décadas de nuestra vida independiente— a crear un problema de escasez de mano de obra que paralizó el desarrollo de las actividades agropecuarias y manufactureras. La legislación, inorgánica y a veces contradictoria, sólo trató de evitar esa carencia de trabajadores sin conseguir resolver la situación.

En primer término debemos referirnos a los esclavos, que trabajaban principalmente en las ciudades ejerciendo oficios o en el servicio doméstico. El patrón debía proporcionarles alimento, vestido y vivienda, así como proveer a su formación religiosa. Estaba autorizado, según las antiguas leyes que continuaban en vigor, a castigar su indisciplina u ociosidad, pero la justicia intervenía en caso de delitos. Su rendimiento era escaso y resultaba difícil imponer una mayor laboriosidad en un medio que aspiraba, como en efecto lo hizo, a suprimir gradualmente esta institución. Muchos conseguían huir, compraban su libertad abonando su valor o eran manumitidos directamente por sus amos.

Esta liberación de los esclavos se vio favorecida por su incorporación a los ejércitos, impuesta coactivamente por los gobiernos (ver nº 142). En otros casos, algunos comerciantes o industriales adelantaban el precio que debían pagar a su patrón para redimirlos, con el compromiso de utilizar su trabajo durante algunos años. Estos contratos fueron relativamente frecuentes. También los propios amos resolvieron a veces pagarles un salario para obtener mayor rendimiento y disciplina. El número de esclavos, sobre todo varones, fue disminuyendo rápidamente por las levas y por aquellas otras causas.

Los trabajadores libres estuvieron igualmente sometidos al reclutamiento militar durante el primer medio siglo de nuestra independencia. Este comprendió no sólo a los vagos y delincuentes (ver nº 144), sino que para completar los cuadros de los ejércitos se incorporaron también otros elementos activos, con muy pocas excepciones. En las campañas, la legislación exigió —como ya hemos visto (nº 144)— la papeleta de conchavo para no ser considerado vago y por lo tanto sujeto a las penalidades consiguientes. Estos capataces y peones, así como los contratados para realizar tareas transitorias, formaron los grupos laboriosos de las estancias. Llevaban una vida sin horizontes, con escasa posibilidades de mejorar, pero acostumbrados a esa ruda existencia que coincidía con sus hábitos y aficiones.

Se dictaron algunas normas destinadas a reglamentar el contrato de trabajo, pero no con el propósito de defender a los obreros sino para asegurar el cumplimiento de su labor. En la provincia de Buenos Aires se dispuso, en 1823, que para las faenas del campo debía formalizarse un contrato por escrito, autorizado por el Comisario de la sección respectiva, en el cual se haría constar el tiempo, las tareas y el salario convenidos. Además, nadie podría conchabar peones que no tuvieran certificado del anterior patrón, declarando su buena conducta y las causas de la disolución del contrato. Asimismo, se negaba acción judicial a los empleadores para reclamar salarios anticipados [19]. Reglas análogas se dictaron en otras provincias [20]. También se declaró obligatorio, en Buenos Aires, hacer por escrito los contratos de los aprendices y registrar ante la Policía los que se hubieran formalizado con inmigrantes [21]. Esta última norma tenía por objeto asegurarles la exención del servicio militar.

19 ANGELIS, I, 506: decreto de julio 17 de 1823.
20 SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE, cit., 50-51.
21 Decretos de noviembre 17 de 1821 y diciembre 7 de 1822, en ANGELIS, I, 237 y 424.

La jornada de trabajo, tanto en la ciudad como en las campañas, era bastante prolongada aunque interrumpida por las comidas y descansos. Las festividades eran tan numerosas que se dictaron disposiciones para reducirlas [22]. Aunque la costumbre hacía respetar esos feriados, en 1829 se ordenó cerrar en tales fechas los talleres, tiendas y pulperías [23]. Los salarios eran razonables, debido precisamente a la escasez de mano de obra y al deseo de conservarla. Pero al producirse la inflación monetaria hubo una desvalorización del salario real. Este era fijo o a destajo.

Hubo abundantes migraciones internas de trabajadores, y otros que venían del exterior. Las mayores oportunidades que ofrecía Buenos Aires atrajeron a gentes de las otras provincias. Al mismo tiempo se estimuló la inmigración de extranjeros —generalmente obreros especializados— que vinieron de Europa ya contratados. Estos últimos eran más laboriosos, desplazaban a los criollos y contribuyeron a mantener el desarrollo industrial y mercantil de la ciudad porteña.

Por la ley de colonización nº 817 el Estado se obligó a hospedar durante un corto tiempo a los inmigrantes, facilitarles empleos y trasladarlos al lugar que eligieran. A los trabajadores rurales se les donarían lotes de cien hectáreas, víveres, animales de labor y de cría, semillas y útiles de labranza por una suma total inferior a mil pesos, reembolsable en cinco anualidades. Análogas exigencias se imponían a las compañías colonizadoras, con excepción de la entrega gratuita de tierras. No puede afirmarse que estas obligaciones llegaran a cumplirse cabalmente. Si bien muchos, especialmente en el Litoral, llegaron a adquirir sus lotes, otros no pudieron alcanzar esa situación. En la provincia de Buenos Aires el régimen predominante fue el arrendamiento o la aparcería.

En el orden nacional no se dictaron disposiciones relativas al trabajo hasta que comienza, a principios de este siglo, la legislación laboral. El código civil incluyó algunas normas sobre el contrato de locación de servicios, pero remitió a las ordenanzas municipales lo referente al servicio doméstico, y a otras reglas "especiales" las relaciones entre los artesanos y aprendices y las de los maestros y discípulos, manteniendo denominaciones antiguas que ya no tenían vigencia real entre nosotros. Predominó, además, la idea lógica de que esas normas correspondían a las provincias. En cambio, el código de comercio de 1862 estableció reglas relativas a la

22 Ver ANGELIS, I, 188; II, 1159 y II, 1256.
23 JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *La mano de obra en la industria porteña (1810-1835)*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXIII, 2ª secc., 617, Buenos Aires, 1962.

indemnización por despido injustificado de los factores y dependientes de las empresas mercantiles, agregando además que la ruptura injustificada del contrato de trabajo obligaba al pago de los perjuicios ocasionados. Lo mismo dispuso el código de 1889.

Algunas provincias sancionaron reglamentaciones parciales con respecto al trabajo, pero más con el propósito de fomentar la producción que de proteger a los asalariados. Predominó durante el siglo pasado, además, el criterio liberal de la no injerencia del Estado en esas materias, que todavía no eran consideradas como una nueva rama del derecho. Aun en época tan avanzada como en el año 1929 la Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad de una ley de Mendoza que establecía el salario mínimo para los obreros de empresas particulares. El alto tribunal expuso en esa ocasión que la ley no sólo vulneraba el código civil, sino también los principios relativos "a la libertad de convenir, a la autonomía de la voluntad individual" [24].

Sin embargo, la incorporación al país de numerosos contingentes de inmigrantes, la actividad desarrollada desde fines del siglo por las primeras entidades obreras y la influencia de las ideas que entonces se difundían universalmente obligaron a tratar con otro espíritu los problemas laborales. En la década del 80 surgen las agrupaciones de trabajadores, que se dividen en anarquistas y socialistas. Mientras éstas dan nacimiento al Círculo Socialista Internacional (1888), aquéllas se congregan en la Federación Obrera de la República Argentina (1890). Esta última se transforma en 1901 en la Federación Obrera Regional Argentina, que propugna el comunismo anárquico y se mantiene durante muchos años aunque cada vez con menor importancia. Las disidencias doctrinarias hacen surgir en 1903 a la Unión General de Trabajadores, de orientación moderada y legalista, que no logra subsistir. En cambio, aparece en 1921 la Unión Sindical Argentina, contraria a los partidos políticos, que reclama "todo el poder a los sindicatos". En 1926 se constituye la Confederación Obrera Argentina, de tendencia socialista, que reúne a los gremios más importantes. A pesar de los esfuerzos desplegados en varias oportunidades no se consiguió la unidad del movimiento obrero [25]. Sólo más tarde, y no en forma permanente, esa cohesión se logra con la Confederación General del Trabajo.

24 *Fallos*, 156, 20.

25 ALEJANDRO M. UNSAIN, *Legislación del trabajo*, I, 51-55 y II, 317-343, Buenos Aires, 1926-27.

La característica fundamental de esas agrupaciones, a fines del siglo XIX y principios de éste, fue la de reunir a una inmensa mayoría de extranjeros con ideas revolucionarias. Sólo con los años estas últimas se fueron moderando, al par que el movimiento se integraba paulatinamente en la vida nacional. Aquello explica las tendencias represivas que se manifestaron al principio de la legislación (ley 4144, de 1902, que autorizó la expulsión de los extranjeros perturbadores y la no admisión de aquellos con inclinaciones análogas). Pero el auge de las ideas sociales llegó bien pronto a inspirar reformas destinadas a proteger a los trabajadores y mejorar sus condiciones de vida.

Después de algunos proyectos legislativos de carácter parcial, en 1904 el ministro Joaquín V. González envió al Congreso su proyecto de ley nacional del trabajo, que no fue considerado. El parlamento prefirió resolver los problemas particulares o especiales que planteaba la situación obrera, y así se fueron sancionando numerosas leyes que sin duda alguna elevaron la condición de ese importante sector del país, dignificando el trabajo.

Se comenzó declarando obligatorio el descanso dominical en las fábricas, talleres y casas de comercio de la capital federal [26] y de los territorios nacionales [27]. Luego el Congreso reglamentó el trabajo de mujeres y menores y el que se efectuaba a domicilio [28]; se fijó una escala de inembargabilidad de los sueldos, salarios y jubilaciones [29]; se crearon agencias gratuitas de colocaciones [30]; y se estableció además el principio de que los patrones eran responsables y debían indemnizar los accidentes de trabajo ocurridos sin culpa grave del obrero [31]. Posteriormente se limitó a ocho horas la jornada laboral diurna y a siete la nocturna [32] y se declaró obligatorio el pago de salarios en moneda nacional [33].

Poco a poco se fue imponiendo la idea de que esta legislación del trabajo, en cuanto reglamentaria del contrato de locación de servicios, era atribución nacional exclusiva, quedando a las provincias solamente la facultad de dictar las normas que fueran ajenas a ese contrato. Asimismo,

26 Ley 4661, de 1905. Predominó entonces la opinión de que el Congreso Nacional no tenía competencia para extender a las provincias esa legislación.

27 Ley 9104, de 1913.

28 Ley 5291, de 1907 (reemplazada en 1924 por la ley 11.317) y ley 10.505, de 1918.

29 Ley 9511, de 1914.

30 Ley 9148, de 1913.

31 Ley 9688, de 1915.

32 Ley 11.544, de 1929.

33 Leyes 11.278 y 11.337, de 1923 y 1926.

el derecho público se fue introduciendo paulatinamente en el ámbito laboral, al crearse comisiones y oficinas encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes y de intervenir además como mediadoras en los conflictos derivados de esas actividades. Con ambos fines se creó en 1912 el Departamento Nacional del Trabajo, dependiente del Ministerio del Interior y con jurisdicción en la capital federal y territorios nacionales [34].

El Congreso dictó también leyes destinadas a crear regímenes de previsión social para los trabajadores. Fuera de las numerosísimas que otorgaron jubilaciones y pensiones en casos particulares, sancionó leyes especiales para los jueces, los maestros y los empleados públicos [35], cuyos beneficios debían ser abonados de rentas generales. Pero más adelante se crearon las Cajas Nacionales de Jubilaciones y Pensiones para empleados y obreros de la administración civil, ferroviarios, de empresas particulares de servicios públicos, y bancarios, implantando así un régimen orgánico dependiente de instituciones autárquicas [36]. Los miembros del ejército y de la marina, por su parte, tuvieron también su sistema especial de previsión.

Estas leyes, y la política cada vez más inclinada a beneficiar a los obreros y empleados, consiguieron mejorar la condición de éstos, atemperando los conflictos y las luchas de clases. Pero no alcanzaron, sin embargo, a pacificar totalmente las relaciones sociales. Las ideas anarquistas y luego el comunismo ejercieron una influencia perturbadora en el campo laboral, independiente de las conquistas logradas, que mantuvo siempre un estado de insurrección y de resistencia que llegó, en varias oportunidades, a la huelga violenta y a la utilización de otros medios de lucha sindical penados en las leyes. Estos estallidos se agudizaron a veces por la mala situación económica o por los bajos salarios, pero se moderaron por el predominio del socialismo en el ámbito obrero y con las mejores condiciones sociales. No fueron tampoco ajenos a estos resultados los esfuerzos de los católicos, ya en el campo de la beneficencia y de la ayuda social, ya en su actividad destinada a perfeccionar la situación de los trabajadores elevándola moral y materialmente.

El derecho del trabajo continuó desarrollándose más activamente en las últimas décadas, al mismo tiempo que se acentuaba su carácter nacional. Ente las primeras leyes que fueron sancionadas en este período, la más importante fue sin duda la que lleva el nº 11.729, del año 1934, que

34 Ley 8999.
35 Leyes 870 y 4226; 1420, 1909 y 4052; y 2219 y 3744, respectivamente.
36 Leyes 4349, 9653, 11.110 y 11.232.

reformó el código de comercio otorgando indemnizaciones por falta de preaviso y despido injustificado a los empleados mercantiles. Muchos tribunales interpretaron la ley extendiendo sus beneficios a los obreros de la industria. El decreto-ley 33.302, de 1945, amplió aún más esas indemnizaciones.

La época que comienza en 1943 fue pródiga en concesiones a los trabajadores, que se convirtieron en el principal apoyo del régimen peronista. No sólo se dictaron numerosas disposiciones legales que los favorecían, sino también se dio a los sindicatos que los representaban una jerarquía política que antes no habían tenido, en la medida en que secundaban a ese gobierno. En reemplazo del antiguo Departamento Nacional del Trabajo surgió la Secretaría de Trabajo y Previsión (decreto 15.074, de 1943), más tarde elevada a la categoría de Ministerio.

En 1943, y luego dos años después (decreto 23.852), se establecieron las bases jurídicas para el funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores (sindicatos), y se las facultó para firmar convenciones colectivas de trabajo (ley 14.250) que implantaran normas reguladoras de esas actividades en cada sector de la producción. La ley 14.455 (1958) organizó esas asociaciones sobre la base del sindicato único para cada gremio, el cual, una vez reconocido por el Estado, tendría la representación de todos los trabajadores.

La Constitución de 1949 incorporó a las normas de la ley suprema los "derechos del trabajador", que consistían en una serie de enunciados teóricos cuyo cumplimiento o vigencia dependían naturalmente de las condiciones económicas imperantes. La reforma de 1957 incluyó otras declaraciones análogas, agregando además "el salario mínimo vital", la "participación en las ganancias de las empresas" y "el derecho de huelga".

Este último recurso dio origen a innumerables abusos, antes y después de la sanción constitucional. Las huelgas se produjeron, no sólo por razones derivadas del trabajo, sino también por motivos políticos. Los empleados del Estado y los que prestaban servicios públicos participaron también en esos movimientos perjudicando enormemente a la población y a la economía general del país. El decreto 8946, de 1962, reglamentó el derecho de huelga imponiendo una instancia previa de conciliación o un arbitraje. El Ministerio respectivo puede, en casos especificados, declarar la ilegalidad de la huelga —o del paro patronal— con obligación de reanudar el trabajo o, en su defecto, facultando la ruptura del contrato. Además, el decreto 9080 de 1965 permitió dejar sin efecto la personería gremial de los sindicatos que intervinieran o colaboraran en actividades

políticas. En cuanto a la participación en los beneficios de las empresas, no ha sido aún reglamentada.

En lo referente a la previsión social, se crearon nuevas Cajas de Jubilaciones en el ámbito nacional, de las provincias y de los municipios. La diversidad de regímenes jubilatorios obligó —en el orden nacional— a reunir las trece Cajas existentes en sólo tres (ley 17.575), y a dictar normas comunes para todos los que estuvieran en condición de retiro.

161. *Derecho comercial.*— La jurisdicción del Consulado de Buenos Aires, creado en 1794, se extendía a "todos los pleitos y diferencias que ocurran entre comerciantes o mercaderes, sus compañeros y factores, sobre sus negociaciones de comercio, compras, ventas, cambios, seguros; cuentas de compañía, fletamentos de naos, factorías, y demás de que conoce y debe conocer el Consultado de Bilbao conforme a sus Ordenanzas" (ver nº 80).

Esta enumeración —a la cual habría que agregar las quiebras— señalaba en términos generales el contenido del derecho comercial. Domenaba el concepto subjetivo según el cual sólo se aplicaba a las relaciones entre comerciantes y no a todos los actos mercantiles. Y el ámbito de esta rama del derecho quedaba limitada a los contratos legislados en las Ordenanzas de Bilbao, las quiebras y la navegación en todos los aspectos.

Las leyes que debían aplicarse eran, en primer lugar, la Real Ordenanza que dio origen al Consulado, en segundo término las Ordenanzas de Bilbao de 1737, y luego las leyes de Indias y de Castilla según el orden de prelación establecido.

Entre ellas, tenía fundamental importancia el código elaborado por el Consulado de Bilbao, que no era otra cosa que una adaptación de las ordenanzas de comercio sancionadas por Luis XIV en 1681. Esas leyes se referían a la organización y funcionamiento del Consulado y luego fijaban reglas sobre los comerciantes, las compañías de comercio, los contratos, las quiebras y el derecho marítimo.

No parece que existiera un registro de comerciantes. El auto de comercio libre, de noviembre 6 de 1809, disponía que los consignatarios debían ser españoles y "personas notoriamente conocidas por comerciantes" (ver nº 78, *in fine*). Esa obligación de consignar las importaciones a comerciantes establecidos fue suprimida en 1812 [37].

37 Decreto de septiembre 11 de 1812, en ANGELIS, I. 6.

Las compañías o sociedades legisladas eran las que hoy llamamos colectivas y las de capital e industria. Sin embargo, ya a fines del siglo XVIII se conocieron las anónimas, e incluso existieron algunas de este tipo en nuestro país durante la primera mitad del siglo XIX [38].

Fuera de aquellas sociedades, las Ordenanzas legislaban también sobre la compraventa, las letras de cambio, los vales y libranzas, las quiebras y la navegación. Estas disposiciones no excluían, desde luego, la posibilidad de otros contratos mercantiles, que en tal caso debían juzgarse de acuerdo a lo convenido o a las costumbres en vigor, si no existían normas en las otras recopilaciones.

Estas ordenanzas —la de creación del Consulado y la de Bilbao— continuaron vigentes hasta que fue sancionado el código de comercio (1859 para el Estado de Buenos Aires y 1862 para toda la Nación), con muy pocas modificaciones. Sin embargo, la aparición del código de comercio español de 1829 tuvo consecuencias entre nosotros, porque no sólo inspiró a veces los fallos del Consulado en materias no legisladas en las ordenanzas sino que también fue adoptado expresamente como ley local por la provincia de Mendoza en 1845 y las de Corrientes y San Juan en 1862 [39].

En Buenos Aires, el decreto de abril 25 de 1822 agregó a la competencia del Consulado "toda demanda que le sea puesta por individuo, sea o no conocido por comerciante, sobre un acto de comercio". Se completaba así la jurisdicción del tribunal agregándole el concepto objetivo que le faltaba. Entre los actos de comercio, además de la compraventa para revender y de las negociaciones sobre letras y papeles de comercio, el decreto incluía "todo sueldo, compra de provisiones, útiles o materiales, y contratos pertenecientes a transporte por agua y por tierra" [40].

Otra reforma importante fue sancionada por Rosas en marzo 29 de 1836. Con motivo de la quiebra de la casa Lezica Hermanos —que dio origen a un largo proceso a la vez civil y criminal— aquél dictó un decreto aboliendo "los juicios de concursos de acreedores, llamados de esperas o moratorias y de remisión o quita de acreedores". Ningún deudor podría solicitar esos beneficios, ni los tribunales concederlos [41]. La razón invo-

38 JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *Las sociedades anónimas en Buenos Aires antes del código de comercio*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 16, Buenos Aires, 1965.

39 JULIO CÉSAR GUILLAMONDEGUI, *La justicia consular patria (1810-1862)*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXVI, 2ª secc., 218, Buenos Aires, 1964.

40 ANGELIS, I, 356.

41 ANGELIS, III, 1373.

cada era que esos recursos sólo servían para que los malos pagadores se burlaran de la confianza y buena fe de sus acreedores [42]. Esta reforma no significó, por cierto, suprimir los juicios de quiebra. Aquel decreto fue derogado en marzo 24 de 1858, volviéndose así al régimen anterior [43].

Tal era el estado de legislación cuando se dictó el código de comercio, primero para el Estado de Buenos Aires (1859) y luego para toda la Nación (1862, ley 15), cuya historia resumimos en el nº 177. Este cuerpo legal —cuya sanción coincidió con el reemplazo del Consulado por jueces letrados— vino a perfeccionar considerablemente el derecho en vigor. Sus autores, Eduardo Acevedo y Dalmacio Vélez Sarsfield, no quisieron alterar en forma fundamental las instituciones y el contenido del derecho mercantil, pero también pensaron que el nuevo régimen legal debía servir para las previsibles necesidades de una futura expansión del comercio. Por eso, en la nota que acompaña al proyecto, dijeron que habían "tenido el cuidado especial de no crear un derecho puramente ideal, sino el que fuese conforme al estado actual de la sociedad y a los progresos y desenvolvimientos ulteriores del comercio, no sólo en el Estado de Buenos Aires, sino en todos los Estados del Plata, y en cuanto fuese posible, conforme también al derecho del mayor número de naciones que comercian con Buenos Aires".

Partiendo del código francés, que se había inspirado en las ordenanzas de Luis XIV —fuente a su vez de las de Bilbao— Acevedo y Vélez Sarsfield tuvieron también en cuenta otros códigos más recientes, los comentarios de los jurisconsultos y las doctrinas modernas relativas a las sociedades anónimas o a las letras de cambio, por ejemplo tratando siempre de adecuar esos sistemas a los usos mercantiles de Buenos Aires.

La falta de una legislación civil actualizada obligó a los codificadores a incluir también un capítulo preliminar de "reglas generales sobre la legislación", así como otros muchos que establecen normas de derecho común sobre las obligaciones, contratos, etc. Todo ello fue reemplazado más tarde por el código civil.

La obra de Acevedo y Vélez Sarsfield adopta, ante todo, el doble criterio objetivo y subjetivo que ya existía en la legislación, sometiendo al derecho mercantil tanto los actos de comercio, aunque no hayan sido ejecutados por profesionales, como las relaciones entre los comerciantes.

42 RICARDO LEVENE, *Historia del derecho argentino*, cit., VIII, 448-475, analiza detenidamente este proceso.

43 JULIO CÉSAR GUILLAMONDEGUI, *La justicia consular patria*, cit., 229.

Incluye también entre sus disposiciones a los agentes auxiliares (corredores, martilleros, factores, dependientes, etc.).

El código reglamenta también los contratos mercantiles, algunos de los cuales no estaban hasta entonces legislados. Entre las compañías o sociedades incluyó por vez primera en nuestro derecho a las anónimas y en comandita. Respecto de las primeras, su regulación fue algo defectuosa o incompleta por falta de precedentes, pero les impuso el requisito de la autorización gubernativa para su funcionamiento.

También se ocupaba el código de regular el transporte marítimo y todo lo referente a la navegación. Por último, contrariando una disposición constitucional que obliga a dictar una "ley general de bancarrotas", el libro IV está dedicado a las quiebras de los comerciantes.

Tres décadas después, aquel código fue reemplazado por el de 1889 (ley 2637). En primer término, estando ya sancionado el civil, se suprimieron todas las normas de derecho común contenidas en el anterior, muchas de las cuales no coincidían o estaban en contradicción con la nueva obra de Vélez Sarsfield. Para concordar ambas legislaciones, se dispuso que a falta de norma especial en el código de comercio, se aplicarían las del civil.

Los autores del código de 1889 declararon que el anterior había sido en su época "uno de los más adelantados del mundo", y en consecuencia se limitaron a modificar sólo aquello que era exigido por las nuevas condiciones del comercio y el desarrollo del país. Por eso perfeccionaron la legislación sobre sociedades anónimas, incluyeron las cooperativas y agregaron capítulos especiales sobre el Registro Público de Comercio, las bolsas y mercados, la cuenta corriente y los cheques, introduciendo además las reformas que consideraron necesarias en las demás partes de la obra.

Aunque este código continúa en vigencia, muchas de sus disposiciones han sufrido cambios por medio de leyes especiales. Algunas de éstas contienen reformas sustanciales, otras son reglamentarias y otras, por último, incorporan instituciones nuevas a la legislación mercantil.

Entre las primeras, la ley 11.729 y el decreto 33.302 de 1945 otorgaron mayores beneficios a los empleados de comercio; en 1902 y luego en 1933 se sancionaron nuevas leyes de quiebras que modificaron el libro IV del código (4156 y 11.719); y las sociedades cooperativas recibieron un nuevo régimen con la ley 11.388 (1926).

Las nuevas reglamentaciones son numerosas respecto de las sociedades anónimas, los seguros, las prendas (agraria y con registro), las bolsas y mercados, los transportes, los cheques, etc.

Por último, y subsanando explicables omisiones del código, se han dictado leyes sobre warrants, debentures, marcas de fábrica, transmisión de establecimientos mercantiles, sociedades de responsabilidad limitada y de economía mixta, bancos, etc. Además, y aparte del derecho propiamente comercial, han surgido innumerables disposiciones que reglamentan la producción y el comercio, de las cuales nos ocupamos en el nº 165.

162. *El derecho de minería.*— Confuso y a veces contradictorio fue el sistema jurídico destinado a regular la explotación de las minas durante las primeras décadas de nuestra vida independiente. La *Real Ordenanza de Intendentes*, de 1783, había impuesto en el virreinato del Río de la Plata la vigencia de las *Ordenanzas de Nueva España* (México), sancionadas ese mismo año, y ellas fueron adaptadas por el marqués de Sobre Monte con el objeto de fomentar el mineral de Uspallata (nº 73).

Sin embargo, en algunos casos continuaron aplicándose las Ordenanzas dictadas en 1574 por el virrey Toledo para el Perú, lo cual obligó a la corona a insistir en 1793 en su anterior resolución [44].

La primera medida de cierta importancia tomada a este respecto por los nuevos gobiernos patrios fue la de la Asamblea de 1813, al aprobar un proyecto del ejecutivo. Este acordaba a todos los extranjeros, en igualdad con los nacionales, el derecho de cateo y explotación de minas, otorgándoles otros beneficios; y dispuso además instalar en Potosí un tribunal de minería "bajo las reglas adoptadas para igual establecimiento en México" [45].

La pérdida del Alto Perú impidió el cumplimiento del proyecto. Sin embargo, el Teniente de Gobernador de La Rioja se empeñó en dar impulso al mineral de Famatina, y apoyado por Pueyrredón compuso un *Reglamento* especial en 1818. Por él se creaba el cargo de Alcalde Veedor de Minas para registrar las pertenencias, contratos y rescates. El Reglamento contenía otras disposiciones relacionadas con el laboreo de las minas y la condición de los trabajadores. Este pequeño código fue aprobado un año después por el Director Supremo, quien dispuso además como norma general para todo el país que se observaran las Ordenanzas de México y supletoriamente las del Perú y las normas de la Recopilación de Castilla [46].

[44] EDUARDO MARTIRÉ, *Panorama de la legislación minera argentina en el período hispánico*, 32-34, Buenos Aires, 1968.

[45] *ACA*, I, 35-38 y 41: ley de mayo 7 de 1813.

[46] Decreto de mayo 21 de 1819, en ANGELIS, I, 134-138. El Reglamento en EDUARDO MARTIRÉ, *El derecho minero patrio en la época de la independencia (1810-1820)*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 17, Buenos Aires, 1966.

Rivadavia consiguió formar en Inglaterra una "Sociedad de Minas del Río de la Plata", pero diversas circunstancias —a las que no fueron ajenas las de carácter político— hicieron fracasar la iniciativa (1823-25). No obstante éstas y otras tentativas destinadas a desarrollar en vasta escala aquella industria, siguieron explotándose las minas existentes en las provincias andinas, aunque con procedimientos rudimentarios y sin técnicos eficientes. Hubo también acuñaciones de monedas y se exportaron minerales.

La situación legal no había variado fundamentalmente. El sistema regalista (las minas propiedad del Estado) continuaba en vigor, con la diferencia de que ese dominio pasó a las provincias al disolverse la unidad nacional.

La Constitución de 1853, sin pronunciarse al respecto, atribuyó al Congreso la facultad de dictar el código de minería, prohibiendo simultáneamente a las provincias que legislaran en esta materia una vez que ese código fuera sancionado (arts. 64, inc. 11 y 105).

El *Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación* —anteriormente citado— volvió a declarar en vigor las Ordenanzas de México "con las modificaciones que las legislaturas de Provincia hayan hecho en ellas". Esta disposición significaba mantener una cierta diversidad en el régimen jurídico minero, al mismo tiempo que dejaba sin efecto la aplicación supletoria de las ordenanzas peruanas. El mismo cuerpo legal estableció que eran minas las explotaciones de oro, piedras preciosas y cualquier sustancia metálica, excluyendo a las canteras, salinas, huaneras, carbón de piedra, arcilla y azufre. Y creó además un registro de minas a cargo del Banco Nacional. Un año después la ley de noviembre 28 de 1854 incluyó el carbón de piedra entre las sustancias mineras.

El referido Estatuto no quiso derogar las normas locales dictadas anteriormente, ni prohibió su sanción ulterior. Algunas provincias, y sobre todo Mendoza y San Juan, adoptaron disposiciones para el mejor régimen de los yacimientos existentes en sus territorios. Particularmente activa fue la obra que en este sentido realizó Sarmiento siendo gobernador. Por decretos de 1862 y 1863 creó la Diputación de Minas, con facultades administrativas pero no judiciales, la cual debía ser asesorada por una Junta de Minería elegida por los interesados; impuso el pago de un canon para conservar los derechos sobre las pertenencias; estableció la

"Compañía de Minas de San Juan" como sociedad anónima y además dictó otras normas reglamentarias [47].

Las provincias se consideraban dueñas de sus minas. Esta fue la razón que determinó el rechazo del proyecto de Código que había preparado Domingo de Oro (ver nº 179). Como consecuencia, el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a revisar esa obra partiendo del "principio de que las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren" (ley 726, de 1875). Una norma análoga figuraba ya en el código civil (art. 2342). Tal dominio, sin embargo, no excluía la posibilidad de sancionar un derecho común, según lo previsto en la Constitución.

El código de minería, de carácter nacional, fue preparado por el doctor Enrique Rodríguez y el Congreso lo aprobó en 1886 (ley 1919).

Las sustancias minerales quedaron divididas en tres categorías:

1) los metales, combustibles, aceites minerales, arsénico y piedras preciosas, de las cuales el suelo es un accesorio. Pertenecen exclusivamente al Estado nacional o provincial y sólo pueden explotarse mediante concesiones otorgadas por autoridad competente;

2) las arenas metalíferas y piedras preciosas que se encuentren en el lecho de los ríos; los relaves, desmontes y escoriales de minas abandonadas; los boratos y salitres; las salinas, etc. Se conceden preferentemente al dueño del suelo o son de aprovechamiento común; y

3) las canteras y los productos de naturaleza pétrea o terrosa que sirven para construcción u ornamento. Pertenecen al propietario del suelo.

Posteriormente se agregaron a la primera categoría el wolfram, la mica, el aluminio, el berilio, el petróleo y los hidrocarburos fluidos, el uranio y el torio, entre otros (leyes 10.388, 12.161, 12.709 y 14.328).

Cualquier persona capaz, según el código, puede solicitar permiso para la exploración o cateo de las sustancias de primera categoría, y pedir que le sea concedida una pertenencia minera. Esta última comprende el derecho de exigir la venta del terreno correspondiente. Estas facultades se otorgan a los particulares, con exclusión del Estado, el cual no puede explotar ni disponer de las minas salvo los casos de expropiación por razones de utilidad pública.

En el sistema del código, las pertenencias se daban bajo la condición de ser trabajadas. No cumpliéndose esta exigencia, se producía el despueble y la mina podía otorgarse a otra persona. En 1917, la ley

47 FERNANDO F. MÓ, *Valoración jurídica de la obra minera de Sarmiento*, Buenos Aires, 1947.

10.273 modificó este régimen imponiendo un canon anual y la obligación de invertir un capital fijo que sería establecido por las autoridades. Si estos requisitos no se cumplían, se declaraba caduca la concesión poniéndola en pública subasta.

No obstante las disposiciones del código de minería, en cuanto autoriza a los particulares a explotar los yacimientos, por leyes y decretos dictados durante las últimas décadas se han establecido amplias zonas de reservas mineras excluidas de aquella posibilidad, y el Estado nacional —como en el caso del carbón de Río Turbio— ha tomado a su cargo directamente la explotación a través de Yacimientos Carboníferos Fiscales. Se observa así una tendencia creciente hacia la nacionalización y también hacia el intervencionismo estatal en las tareas extractivas.

Durante el siglo pasado, los trabajos mineros no contaron ni con los capitales necesarios ni con medios técnicos adecuados. Sólo en las últimas décadas la minería ha ido alcanzando niveles más elevados para responder a las necesidades de la industria. Entre los metales de primera categoría, sobresalen por importancia de su producción el hierro, el zinc, el manganeso, el plomo y el uranio. Nuevas prospecciones y la demanda en aumento permiten prever una expansión notable en este rubro de la economía.

163. *Petróleo y energía.*— Pocos problemas han sido tan arduamente debatidos, en los últimos tiempos, como el relativo al régimen de explotación del petróleo. Su importancia estratégica y su valor económico han dado origen a debates enconados y soluciones contradictorias.

La historia del petróleo en la Argentina comienza en realidad a fines de 1907, al descubrirse los yacimientos de Comodoro Rivadavia. Cierto es que en las últimas décadas del siglo pasado hubo pequeñas explotaciones en Mendoza y Jujuy, pero aquel hallazgo puso de manifiesto la existencia de una fuente de riqueza hasta entonces ignorada.

Al día siguiente de conocerse la noticia, el decreto del 14 de diciembre prohibió la denuncia de pertenencias mineras en aquel lugar. Esta disposición no se fundaba en el código de la materia, sino en la ley de tierras públicas (nº 5167, art. 15), que prohibía la enajenación de aquellas que tuvieran depósitos de sal, minerales, hulla, petróleo o aguas medicinales.

Tres años después, la ley 7059 autorizó la reserva de 5.000 hectáreas en Comodoro Rivadavia, dentro de las cuales no se concederían permisos de cateo por el término de cinco años. En aquella zona se podrían otorgar concesiones por licitación pública a particulares o ser explotada

directamente por el Estado. La ley 9664, en 1915, prorrogó ese plazo por otros cinco años.

Paulatinamente se fue creando una organización administrativa. A fines de 1910 surgió por decreto la Dirección General de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia, y a mediados de 1922 —ya al concluir la presidencia de Yrigoyen— la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a la cual se le atribuyó cierta autarquía un año después. Sus funciones fueron reglamentadas por la ley 11.668, de 1932.

Faltaba, sin embargo, la ley orgánica que desvinculara al petróleo del régimen general establecido en el código de minería. Después de numerosos proyectos que no alcanzaron sanción legislativa, la ley 12.161 estableció en 1935 que las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos eran bienes privados de la Nación o de las provincias, autorizando al Estado central y a los gobiernos locales a realizar cateos, explotarlos y dirigir su comercialización y transporte. Ambas autoridades pudieron también establecer zonas de reservas y crear sociedades mixtas para la explotación petrolífera. La ley —que reformó el título XVII del código de minería— no excluía sin embargo la posibilidad de otorgar concesiones a empresas privadas. De hecho, varias compañías argentinas y extranjeras —antes y después de esa ley— lograron permisos de ese tipo. Pero fueron los Yacimientos Petrolíferos Fiscales, tanto en los territorios de la Nación como por concesión de las provincias, los principales productores del fluido.

Se fue imponiendo, por otra parte, una tendencia a nacionalizar el petróleo. El decreto 9958, de 1952, reservó "a favor del Estado nacional todo el territorio del país a los efectos de la exploración y explotación de hidrocarburos fluidos". Esta norma se fundaba en el artículo 40 de la Constitución reformada en 1949, que había declarado la propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación sobre los yacimientos petrolíferos.

No obstante, Perón quiso otorgar una enorme concesión —que comprendía casi toda la provincia de Santa Cruz— a una compañía norteamericana, para extraer, refinar y exportar el petróleo que encontrara (decreto 6688/55). Frondizi, por su parte, negoció asimismo varios convenios con empresas privadas, los cuales fueron aprobados por decreto nº 5934.

Dos meses después, en 1958, la ley 14.773 volvió a nacionalizar los yacimientos, declarándolos "bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado". Sin perjuicio de las anteriores concesiones, se prohibió otorgar otras nuevas, y se dio a las provincias poseedoras de petróleo una participación del 50% en el resultado de las explotaciones.

El gobierno de Illia, por decreto 744 de 1963, declaró nulos los contratos celebrados cinco años antes, encomendando exclusivamente a Yacimientos Petrolíferos Fiscales la continuación de los trabajos. Actualmente la ley 17.319 autoriza la explotación del petróleo por cuenta de YPF mediante concesiones que se otorgan por licitación pública y sin perjuicio de las áreas exclusivas del ente estatal.

Esos cambios tan frecuentes en la legislación fueron provocados, en parte, por las ideologías contrapuestas, pero también por la necesidad de intensificar la producción nacional evitando las importaciones. Al entregar parte de las áreas petrolíferas a empresas privadas, nacionales y extranjeras, bajo el control del Estado, se ha conseguido aumentar el rendimiento y llegar casi a abastecer totalmente al país.

Las zonas más productivas están en Santa Cruz, Mendoza, Comodoro Rivadavia, Río Negro, Salta y Neuquén, y se están explorando nuevas áreas.

La extracción de petróleo crudo se ha ido completando con el establecimiento de refinerías —que elaboran los diversos subproductos— y con la utilización del gas natural en cantidades importantes. A tal efecto se han construido o se están haciendo extensos oleoductos, gasoductos y poliductos, a fin de llegar a las zonas de mayor consumo. Para la prestación de aquel servicio público se creó, en 1945, la empresa llamada Gas del Estado (decreto nº 22.389).

Para regular la producción, distribución y consumo de los combustibles y de la electricidad, promoviendo asimismo el desarrollo de las fuentes de energía, el decreto 12.648 creó en 1943 la Dirección Nacional de la Energía como una entidad autárquica dependiente del Ministerio de Agricultura. Dos años después, el decreto nº 22.389 antes citado dispuso que de ella dependieran, también con su propia autarquía, los Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado, la Dirección General de Centrales Eléctricas y otras reparticiones públicas. Más tarde, en 1947 (decreto 3967), las cuestiones relacionadas con la irrigación y la electricidad pasaron a depender de la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica. La última ley de Ministerios (nº 16.956) creó la Secretaría de Energía y Minería.

164. *La libertad de comercio y el proteccionismo.*— La revolución de Mayo surgió con una ideología francamente librecambista, expuesta por Mariano Moreno en su famosa *Representación de los Hacendados*, y aceptada también en el auto de 1809 (ver nº 78). Esta orientación —que

coincidía con los intereses de los comerciantes, con las exigencias fiscales y con la necesidad de no perder la amistad inglesa— fue mantenida sin variantes fundamentales hasta 1815.

En esta última fecha, el ascenso al poder de otro grupo político menos aferrado a las teorías hizo contemplar con sentido práctico la conveniencia de defender algunas industrias nacionales. El cambio, sin embargo, no fue fundamental y tuvo escasa duración. Pero desde 1822 se implantó un arancel más elevado que recargaba los derechos de importación a los productos que competían con los porteños y con algunos de las provincias. Esta protección, no obstante, fue insuficiente y no aseguró el desenvolvimiento industrial del país.

Buenos Aires, cuya aduana era su principal fuente de recursos, enfrentaba un problema de muy difícil solución. Por un lado convenía mantener el librecambio que facilitaba la venta de los productos ganaderos; por el otro era necesario restringir las importaciones para asegurar el progreso de la agricultura y de las industrias locales. Además, los aumentos o las rebajas arancelarias repercutían inevitablemente sobre las economías de las provincias, que no podían soportar la competencia extranjera y en muchos casos se vieron enormemente perjudicadas. Esta situación incidía también sobre la situación política. Las teorías predominantes se inclinaban a la libertad mercantil, pero en la práctica se adoptaron soluciones intermedias que no consiguieron satisfacer ni los reclamos del interior ni los intereses de la industria porteña. A su vez las provincias, en defensa de sus finanzas y de su producción, establecieron derechos de tránsito y aduanas interiores, que si bien limitaban la competencia entorpecían en cambio el comercio y con él la expansión de los mercados.

Aun cuando estos problemas habían sido ampliamente debatidos en la prensa y en la Legislatura de Buenos Aires, en 1830 volvieron a plantearse entre los diputados que iban a firmar el Pacto Federal. Pero Ferré, representante de Corrientes, expuso que "debe mirarse como indispensable una variación en el actual sistema de comercio. Me parece también que ésta debe fundarse en los puntos siguientes: 1° Prohibición absoluta de importar algunos artículos que produce el país, y que se especificarán en el acta que la establezca; 2° Habilitación de otro u otros puertos más que el de Buenos Aires" [48]. José María Roxas y Patrón, en nombre de los intereses porteños, sostuvo en cambio que "a la prohibición y subida de derechos sobre los efectos del exterior, se sigue naturalmente la disminución del comercio extranjero, y la baja de precio en los cueros y frutos de

[48] PEDRO FERRÉ, *Memoria (1821-1842)*, 372, Buenos Aires, 1921.

exportación... Agréguese a esto que en la misma razón disminuirán las rentas nacionales" [49]. Corrientes se retiró, pero algunos meses después hizo llegar su adhesión al Pacto Federal del 4 de enero de 1831 que delegaba en el futuro Congreso Nacional Federativo el arreglo del comercio interior y exterior.

Reunida la Comisión Representativa de las Provincias Litorales, en virtud de aquel Pacto al cual ya se habían incorporado casi todas las del interior, los representantes de Corrientes y de Córdoba quisieron debatir nuevamente el problema. Manuel Leiva se dirigió al gobernador de Catamarca instándolo a sostener el proteccionismo y a evitar la dependencia de las provincias respecto de Buenos Aires. Esta última, le decía, "es quien únicamente resistirá la formación del Congreso, porque en la organización y arreglos que se meditan, pierde el manejo de nuestro tesoro, con que nos ha hecho la guerra, y se cortará el comercio de extranjería, que es el que más le produce" [50]. Juan Bautista Marín, de Córdoba, escribió en términos análogos a los gobernadores de Catamarca y La Rioja. Estas cartas fuero interceptadas por Quiroga, quien las transmitió a Rosas. La Comisión Representativa, privada del apoyo porteño, tuvo necesariamente que disolverse, prevaleciendo así la política contraria a la organización nacional.

Sin embargo, al comienzo de su segundo gobierno, Rosas hizo una tentativa destinada a satisfacer parcialmente los reclamos del interior. La ley de aduanas dictada a fines de 1835 acentuó el escaso proteccionismo iniciado en 1822. El arancel para ciertos productos, como el calzado, la ropa, los muebles, los vinos y licores, el tabaco, etc., se elevó al 35%. Otra lista que incluía la cerveza, las sillas de montar, las papas y otros productos imponía un derecho de 50%. Se prohibió la introducción de algunas mercaderías que se elaboraban en el país, pero también se liberaron totalmente las que se enviaran al interior [51]. Estas medidas beneficiaron principalmente a las industrias básicas de Cuyo, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, al mismo tiempo que dieron mayor impulso al tráfico fluvial.

Pero los efectos de la nueva ley fueron de corta duración. El bloqueo francés de 1838 paralizó el comercio y consiguientemente disminuyeron las entradas fiscales. A fines de 1841 Rosas permitió la importación de

[49] Id., 370.

[50] *Documentos para la historia argentina*, XVII, 134, Buenos Aires, 1922. Carta de marzo 9 de 1832.

[51] Ley de diciembre 18 de 1835, en ANGELIS, II, 1336.

los artículos prohibidos, y en 1845 —a raíz del nuevo bloqueo anglo-francés— rebajó las tarifas arancelarias [52]. Si bien la reducción del comercio exterior causada por las intervenciones extranjeras actuó a modo de protección para las industrias del interior, las de Buenos Aires no salieron beneficiadas por falta de capacidad, de capitales y de eficiencia técnica.

El deseo de asegurar los intereses de los hacendados y de los comerciantes porteños impidió crear un sistema de integración económica nacional. Es cierto que —desde el punto de vista de Buenos Aires— resultaba indispensable mantener aquellas fuentes de riqueza, que por lo demás eran las únicas importantes en el país. Pero la aduana resultó un instrumento que gobernaba la vida económica del interior, ya concediendo protección a las industrias locales, ya permitiendo la libre entrada de productos que rivalizaban con ellas. No se logró un justo equilibrio entre unos y otros intereses. Y esta situación fue un motivo más para agudizar las discordias políticas en un país profundamente dividido.

La política económica de Urquiza fue opuesta a la que había dominado hasta entonces. Por el decreto de aduanas dictado el 28 de agosto de 1851 nacionalizó los derechos que en ellas se cobraban, creando al mismo tiempo otras aduanas exteriores. Simultáneamente —como ya lo había hecho el Acuerdo de San Nicolás— suprimió los derechos de tránsito y las aduanas interiores, declarando libre la circulación de las mercaderías nacionales o extranjeras [53]. Estas normas fueron incluidas poco después en la Constitución de 1853 (arts. 9° a 12).

A fines del mismo año, el *Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación*, que organizaba las aduanas nacionales, estableció aranceles relativamente moderados [54]. Los tratados de diciembre 20 de 1854 y enero 8 de 1855 procuraron mantener las relaciones mercantiles entre ambos sectores del país sin imponerles nuevas cargas, para facilitar el comercio recíproco de productos nacionales. Pero Buenos Aires siguió teniendo el monopolio casi absoluto del intercambio con el exterior y de las internaciones a las provincias; y para favorecer este tráfico lo declaró libre de derechos instalando además una nueva aduana en San Nicolás [55].

La carencia de medios financieros en la Confederación obligó a idear un sistema que llevara el comercio directamente a sus puertos. En

52 MIRON BURGIN, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, 308-314, Buenos Aires, 1960.

53 ANGELIS, IV, 350.

54 Ley de diciembre 9 de 1853.

55 Decretos de noviembre 15 de 1852 y septiembre 29 de 1853, en ANGELIS, IV, 432 y 526.

1856 una ley de derechos diferenciales recargó enormemente las mercaderías procedentes de Buenos Aires, y otra de 1858 rebajó los aranceles a las exportaciones que se dirigieran directamente a puertos de ultramar [56]. Esta guerra económica no produjo beneficio alguno y por el contrario exacerbó las disidencias. Primero Cepeda y luego Pavón decidieron el problema realizando la unidad definitiva de la República.

La reforma constitucional de 1860 aseguró el monopolio mercantil de Buenos Aires al prohibir que se concedieran "preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio" y al imponer la uniformidad de la tarifa de avalúos y de los derechos de importación (arts. 12 y 67 inc. 1°).

Las leyes aduaneras dictadas durante las presidencias de Mitre y de Sarmiento impusieron derechos moderados a la importación y a las ventas al exterior, aunque gravando algo más los productos que podían competir con los nacionales. Esta política favoreció especialmente a las provincias que elaboraban vinos, azúcar, yerba mate y tabaco, aunque sin impedir la competencia del exterior. Al mismo tiempo se desgravaron las introducciones de maquinarias y elementos necesarios para el desarrollo de las industrias y para la construcción de ferrocarriles, telégrafos, etc.

En 1875 —a raíz de la crisis financiera ocurrida al finalizar la presidencia de Sarmiento— volvió a discutirse ampliamente el problema de la tarifa. Carlos Pellegrini y otros defendieron en el Congreso el proteccionismo, consiguiendo que los aranceles para el año siguiente fueran elevados hasta un 40% sobre productos que ya se fabricaban en el país o podían considerarse de lujo. Otras mercaderías quedaron gravadas con 30% mientras se liberaban las que eran necesarias para el desarrollo industrial y agropecuario (ley 759).

Aunque buena parte de la opinión era partidaria del librecambio —comenzando por el propio presidente Avellaneda— la política contraria se mantuvo con diversas variantes hasta en la actualidad, aumentándose a veces considerablemente los gravámenes o variando los aranceles de ciertas mercaderías según las conveniencias de cada época.

Al mismo tiempo el Congreso sancionó innumerables leyes que desgravaban la introducción de materiales y equipos para realizar obras o servicios públicos —aunque fueran de capitales privados— y para instalar nuevas fábricas. Del mismo modo, el fomento de la industria se hizo a través de medidas de carácter impositivo, liberando a algunas u otorgándoles otros beneficios.

56 Leyes de julio 19 de 1856 y julio 28 de 1858.

165. *La regulación del comercio y la industria.*— Además de los impuestos aduaneros —externos o internos— que ya hemos mencionado, es preciso señalar también las normas reguladoras de la producción y del comercio que se dictaron en diferentes épocas, y sobre todo en la actual.

La idea de la libertad mercantil se extendió desde el principio al tráfico doméstico, en parte como consecuencia de las doctrinas imperantes y en parte también porque ellas respondían a los intereses porteños. Sin embargo, no se creyó necesario inscribir esa libertad en los reglamentos y constituciones, como se hizo más tarde en 1853.

No obstante, en diferentes ocasiones se adoptaron medidas restrictivas del comercio. Quedó prohibido el tráfico de esclavos (nº 142), así como, en ciertos momentos, la importación del algunas mercaderías o la exportación del metálico; y las provincias establecieron no sólo aduanas interiores sino también otras restricciones en defensa de sus industrias locales. Por otra parte, los reglamentos porteños impusieron una especie de monopolio para el tráfico fluvial, contra el cual quisieron reaccionar las provincias afectadas.

Hubo, sin embargo, tentativas destinadas a restablecer la libertad mercantil. El tratado del Pilar declaró libre la navegación fluvial para los buques de las provincias ribereñas, agregando que "el comercio continuará en los términos que hasta aquí", reservando su reglamentación al futuro congreso. Tucumán y Santiago del Estero convinieron en que sería "libre y expedito el tránsito y comercio" entre ellas [57]. Análogas disposiciones se incluyeron en algunos de los pactos posteriores.

Poco a poco se iba imponiendo, al menos en teoría, el principio de la libertad del comercio interior. El Pacto Federal de 1831 declaró que los habitantes de las provincias signatarias gozarían del derecho de "entrar y transitar con sus buques y cargas en todos los puertos, ríos y territorios de cada una, ejerciendo en ellos su industria". Y además dispuso que "los frutos y efectos de cualquier especie que se importen o exporten del territorio o puertos de una provincia a otra por agua o por tierra, no pagarán más derechos que si fuesen importados por los naturales de la provincia". El Acuerdo de San Nicolás (1852), por su parte, suprimió los derechos de tránsito.

Como puede advertirse aquellas normas convencionales son los precedentes directos de los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución definitiva, la cual, además, abolió las aduanas interiores e hizo extensivas

[57] Tratado de Vinará, junio 5 de 1821, en *ACA*, VI, 2ª parte, 149.

aquellas libertades a los extranjeros y a las mercaderías llegadas del exterior.

Sin embargo, la misma Constitución dio al Congreso la facultad de "reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí". Respecto del primero, la Argentina firmó numerosos tratados con las naciones más importantes del mundo, con el objeto de facilitar el intercambio recíproco. Y además integra, desde 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La regulación del tráfico internacional se completa con innumerables disposiciones sobre aranceles, reglamentos de aduana, fomento de las exportaciones y controles cambiarios. Se han tomado, además, medidas para restringir o evitar ciertas importaciones y favorecer otras, según las circunstancias y los intereses de la producción nacional.

Al otorgar al Congreso la facultad de reglar el comercio interprovincial se le dio una atribución de gran importancia, tomada de la Constitución norteamericana. Esa norma implica, en rigor, la nacionalización del comercio interior, puesto que muy poca parte se realiza dentro de los límites de cada provincia. En los primeros tiempos, y hasta 1930, predominó la política del liberalismo económico, y se dictaron muy pocas normas limitativas o reguladoras. Por el contrario, lo que se hizo fue aumentar los medios de comunicación —especialmente los ferrocarriles— y conceder privilegios a ciertas industrias.

Hacia 1930 esa postura liberal se transforma en una política de creciente intervencionismo del Estado, no sólo en el comercio interior, sino también en la producción. La circunstancia de que casi todas las industrias se desarrollan en varias provincias permitió que, al amparo de aquella cláusula constitucional, la Nación tratara de organizar mejor las actividades mercantiles y creadoras de bienes. Los objetivos de esta intervención estatal fueron múltiples y diversos, según los casos y las circunstancias; fomentar o restringir la producción, proteger a los consumidores, regularizar las ventas, establecer precios máximos o mínimos, etc. Para cumplir esos propósitos se crearon organismos nuevos en determinadas ramas de la industria, así como reparticiones administrativas encargadas de organizar y hasta dirigir el proceso económico.

Desde 1923 el comercio de carnes estuvo sometido a una serie de normas destinadas a organizarlo. Diez años después, por la ley 11.747, se creó la Junta Nacional de Carnes como entidad autónoma dirigida por representantes del Ejecutivo y de las sociedades rurales. Entre sus objetivos figuran establecer normas generales para la tipificación de la carne, su transporte, venta al exterior y construcción y vigilancia de los frigorí-

ficos. Posteriormente las facultades de esa Junta se fueron ampliando por sucesivas disposiciones.

El mismo año de 1933 surgió la Junta Reguladora de Granos (decreto 31.864) para comprar a precios establecidos el trigo, lino y maíz, y venderlo a los exportadores. Este organismo se transformó poco después en la Junta Reguladora de la Producción Agrícola.

La ley 12.137, de 1934, dio nacimiento a la Junta Reguladora de Vinos, destinada a limitar el exceso de producción. Cuatro años más tarde, la ley 12.372 estableció reglas generales para organizar la producción y el comercio de vinos.

Análogas medidas fueron adoptadas con la yerba mate a partir de 1935 (ley 12.236), en que se estableció la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate. También se han dictado numerosas disposiciones relacionadas con las demás industrias, fijando las condiciones de elaboración de los productos, precios, modalidades de venta, etc.

En cierto momento surgió —en la época de Perón— el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (decreto-ley 15.350, de 1946), destinado a comprar, vender o transportar toda clase de bienes. Este organismo oficial ejerció una especie de monopolio de las operaciones mercantiles con el exterior, pero fue posteriormente suprimido.

En diversas épocas fueron sancionadas disposiciones para fomentar la producción, evitar el agio, regularizar el abastecimiento y establecer los precios de venta de diversos productos. La enumeración de todas estas medidas, variables y transitorias muchas veces, excedería el objeto de esta obra. A través de ellas el Estado ha intervenido activamente en la economía y ha tratado de organizarla ejerciendo una política dirigista a veces muy criticada, aunque también inconsecuente. Si los propósitos de esa acción fueron bien inspirados —lo cual siempre fue discutido por quienes sustentaban ideologías contrarias— lo cierto es que para cumplirlos se crearon también innumerables entidades oficiales, de carácter burocrático, que no en todos los casos fueron eficaces ejecutores de aquellos propósitos, y que a veces crearon trabas innecesarias. La industria y el comercio se han visto sometidos, de esa manera, a una serie de reglamentaciones que con frecuencia dificultan su expansión y desarrollo.

A partir de 1944 surgió la Secretaría de Industria y Comercio, dependiente entonces de la Presidencia de la Nación y con facultades limitadas (decreto nº 20.262). Poco a poco este organismo fue adquiriendo mayor jerarquía. En 1949, la ley 13.529 le otorgó rango ministerial, incluyendo dentro de su competencia todo lo referente a la energía, obras

hidráulicas, minas, industrias, abastecimiento, fijación de precios, etc. Luego de varias transformaciones, la ley 16.956 le devolvió el título de Secretaría de Estado integrando el Ministerio de Economía y Trabajo, y atribuyéndole las funciones relativas al régimen y fomento de la industria, el abastecimiento y el comercio interno y exterior.

166. *El transporte y las comunicaciones.*— Desde la época colonial, el transporte se realizaba por medio de pesadas carretas, arrastradas por bueyes, que demoraban largos meses en cruzar el territorio. También se utilizaban las arrias de mulas en lugares menos transitables. Los caminos eran pésimos y apenas había algunos puentes para cruzar los ríos. En estas condiciones, el transporte encarecía enormemente el valor de las mercaderías, que al llegar a Buenos Aires, por ejemplo, no podían competir con las extranjeras. Este sistema perduró hasta la organización nacional, en que comenzaron a construirse los ferrocarriles.

También existía un tráfico fluvial, en barcos nacionales, que sin embargo, fue decayendo desde que comenzaron las guerras civiles. Las trabas impuestas a la navegación, tanto por Buenos Aires como por los caudillos federales, y el aislamiento del Paraguay, hicieron disminuir considerablemente la utilización de los ríos.

Sin embargo, en algunos pactos interprovinciales se inscribió el principio de que en el Paraná y el Uruguay "navegarán únicamente los buques de las provincias amigas" (tratado del Pilar, 1820), y de que sería "libre el comercio marítimo en todas las direcciones y destinos en buques nacionales" (tratado cuadrilátero, 1822). Las provincia que rechazaron la constitución de 1826 —entre las cuales no estaba Buenos Aires— resolvieron habilitar como puertos libres los de Santa Fe, Paraná, Arroyo de la China (Concepción del Uruguay), Gualeguay y Gualeguaychú (tratado de mayo de 1827) [58].

El Pacto Federal de 1831 dispuso que los habitantes de las provincias que lo firmaran tendrían libertad para "entrar y transitar con sus buques y cargas en todos los puertos, ríos y territorios de cada una", y que no se cobrarían mayores derechos a los naturales de las otras. Sin embargo, tanto antes como después de ese pacto los gobiernos porteños trataron siempre —favorecidos por la situación geográfica de Buenos Aires— de dificultar el tráfico fluvial. Lo demuestran el clamor de las provincias del

58 *ACA*, VI, 2ª p., 168.

Litoral y su insistencia en pedir la habilitación de los puertos ubicados sobre los ríos interiores.

Al final de la época de Rosas surgió un movimiento, a la vez político y económico, tendiente a sostener el principio de la libre navegación de los ríos para todas las banderas. Florencio Varela y Sarmiento, entre otros, defendieron esa nueva posición, al par que Urquiza la implantaba en Entre Ríos.

La política de este último recogió los antiguos reclamos del Litoral. El Acuerdo de San Nicolás lo facultó para "reglamentar la navegación de los ríos interiores". Por el decreto de agosto 28 de 1852 (ver n° 164), Urquiza permitió la entrada al Paraná y al Uruguay de buques mercantes extranjeros. La Constitución de 1853 consagró idéntico principio (art. 26). Y para dar mayor estabilidad a esa determinación, el mismo Urquiza dispuso celebrar con Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos sendos tratados de libre navegación y tránsito fluvial [59].

De esta manera quedó resuelto uno de los problemas fundamentales que había sido la piedra de la discordia entre Buenos Aires y las provincias. Aquélla, por medio de los reglamentos de comercio, había impedido la entrada de buques de ultramar sin pasar por el puerto único, y los federales limitaron el tránsito fluvial a los navíos nacionales. La solución constitucional, garantizada por los tratados, fue considerada un gran triunfo de las provincias, aunque no faltaron quienes se opusieran a esa entrega de los ríos. En el Congreso Constituyente el diputado Zapata dijo que sin la libre navegación "subsistiría la posibilidad de que se reprodujera el monopolio y exclusivismo comercial, primera y principal causa de las guerras civiles que por cuarenta años habían ensangrentado la República, de nuestro atraso y miseria, y del irritante vasallaje en que se había tenido a las provincias confederadas" [60].

Aquellas esperanzas se vieron frustradas durante la década en que Buenos Aires estuvo separada de la Confederación. Esta última no logró que los buques de ultramar llegaran a sus puertos, ni siquiera con las leyes de derechos diferenciales. Sólo más tarde, ya consolidada la unión y convertida esa zona en exportadora de cereales, Rosario se transformó en un puerto de gran movimiento mercantil.

No obstante aquella disposición constitucional y los numerosos tratados que habían concedido la libertad de navegar los ríos interiores, en 1910 se resolvió que el comercio de cabotaje entre puertos de la República quedaría reservado "a los buques de bandera nacional, salvo el caso de reciprocidad de las naciones ribereñas". Los navíos extranjeros sólo podrían internarse en los ríos para cargar y descargar (ley 7049). Posteriormente, la ley 10.606 del año 1918 insistió en aquella reserva, autorizando al gobierno a conceder iguales facilidades a los barcos de los países vecinos sobre la base de la reciprocidad.

[59] Aprobados por leyes del 12 de septiembre de 1853 y 1° de diciembre de 1854.
[60] *ACA*, IV, 570.

El tráfico marítimo se realizaba casi totalmente en barcos extranjeros. Muy pocas compañías privadas nacionales cumplían este servicio. En 1941 el Poder Ejecutivo creó la Flota Mercante del Estado, y tanto ésta como las empresas privadas han ido aumentando sus actividades y su tonelaje.

Poco después de la caída de Rosas comenzaron a otorgarse concesiones por medio de leyes para la construcción de ferrocarriles. En Buenos Aires, un grupo de empresarios locales formó en 1853 la compañía del Ferrocarril del Oeste, suscribiendo la provincia un tercio del capital. La línea comenzó a funcionar en una pequeña extensión cuatro años después. El déficit y la falta de capitales obligaron al gobierno de la provincia, en 1863, a tomar a su cargo la empresa, cuyas líneas fueron aumentando rápidamente al par que mejoraba su situación financiera. Sin embargo, las teorías liberales y la crisis de 1889 determinaron la venta, previa licitación (ley provincial de septiembre 23 de 1889), siendo adquirida siete meses después por una compañía inglesa.

La Confederación intentó simultáneamente la construcción de vías férreas, sin conseguirlo. Sólo en 1862 (ley 14), el gobierno nacional fue autorizado a contratar el ramal de Rosario a Córdoba, otorgando una garantía del 7% sobre el capital invertido; y un año después un grupo de capitalistas ingleses consiguió además la donación de una legua de campo a cada lado de la línea (ley 33). La obra quedó concluida en 1870 y en 1876 el ferrocarril llegó a Tucumán. Británicos también fueron quienes formaron el Ferrocarril del Sud, que con el tiempo extendió sus líneas a gran parte de la provincia de Buenos Aires. Otros ramales se constituyeron en diversas regiones, de tal manera que en la época de la organización nacional la Argentina fue el país de mayor expansión ferroviaria en América Latina, y continuó siéndolo posteriormente.

Para organizar este servicio público se dictó en 1872 la ley 531, que puso a los ferrocarriles nacionales bajo la inspección y vigilancia de las autoridades de la República. Quedaron sometidos a esta ley los que fueran construidos en territorios nacionales, o por cuenta del gobierno central, y los que gozaban de un interés mínimo sobre el capital invertido u otras ventajas especiales. La ley reglamentó el servicio y eximió de im-

puestos a todas las compañías. Para inspeccionar a estas empresas se creó en 1888 la Dirección de Ferrocarriles Nacionales, que también tuvo a su cargo los que eran de propiedad del Estado (ley 2274). Tres años después, la ley 2873 reglamentó más minuciosamente la prestación de los servicios acentuando la vigilancia estatal y las obligaciones de las empresas. En 1907 —cuando ya habían caducado las garantías nacionales sobre el capital invertido— se impuso un gravamen único del 3% sobre las utilidades (ley 5315). Posteriormente estas leyes fueron parcialmente modificadas, y en 1909 se creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado por ley 6757.

La mayor parte de este servicio pasó a poder de compañías inglesas. Durante la década del 80 se discutió la conveniencia de expropiar los ferrocarriles, denunciándose también los abusos que cometían y las excesivas utilidades —siempre disimuladas— obtenidas por las empresas. Sin embargo, la solución fue muy distinta. Predominó la idea —sostenida por Juárez Celman y su ministro Eduardo Wilde— de que el Estado era un mal administrador, de que no le competía necesariamente esa función y de que era más conveniente pasar a manos particulares los negocios ferroviarios. Era el triunfo de un liberalismo económico que se impuso a partir de 1887, en que comenzaron a venderse los ramales más importantes. La Nación sólo mantuvo en su poder los ferrocarriles patagónicos y el del Estado, que adquirió en 1909.

Mucho se han criticado, entonces y ahora, las enormes ventajas concedidas inicialmente a los ferrocarriles particulares, así como la falta de un control adecuado de sus actividades. Sin entrar en un análisis detenido de estos problemas —que excedería los fines de esta obra— cabe señalar que tales ventajas fueron, al menos en parte, necesarias en momentos en que era indispensable atraer capitales del exterior; aunque también hubo, sobre todo a partir de la década del 80, una excesiva generosidad en las concesiones. A ello puede agregarse que una fiscalización más estricta de las actividades y de la situación financiera de las empresas hubiera permitido evitar sus excesos.

Lo cierto es que los ferrocarriles modificaron profundamente la fisonomía del país. Acortaron las distancias, redujeron los costos del transporte y de esta manera facilitaron el desarrollo económico del interior. Pero también, a la inversa, fueron el vehículo que favoreció el comercio de internación y, sobre todo, concentró en Buenos Aires la salida de los productos al exterior, acentuando la dependencia de las demás regiones.

Aunque los servicios ferroviarios se prestaron en general con regularidad y eficiencia, el material no fue renovado a partir de la década de

1930. Eran épocas en que ya no daban mayores ganancias, y en que los países europeos reducían sus inversiones en el exterior. Después de la segunda guerra mundial, una enorme acumulación de divisas en Londres permitió a Perón adquirir en 1947 todos los ferrocarriles extranjeros, para nacionalizarlos. La operación fue costosa y el servicio, en manos del Estado y cada vez más burocratizado, se deterioró rápidamente. El déficit de las explotaciones alcanzó cifras impresionantes.

El ferrocarril fue el principal sistema de transporte durante más de medio siglo. Eliminó muy pronto a las carretas y a las diligencias, hizo una competencia ruinosa a la navegación fluvial, y sólo se construyeron caminos de acceso a las estaciones (ley 5315). Muy pocas obras viales completaron, en lugares a los cuales no llegaban los rieles, el sistema existente.

Durante la presidencia de Justo se hizo un gran esfuerzo para dotar al país de una red de caminos que facilitara el transporte automotor. La ley 11.658, dictada en 1932, organizó la Dirección Nacional de Vialidad como ente autárquico encargado de construir caminos nacionales y de prestar, con el mismo objeto, ayuda a las provincias. A tales efectos se creó el Fondo Nacional de Vialidad, formado por un sobreprecio a la nafta y aceites lubricantes, fuera de otros aportes. La obra realizada de acuerdo con esta ley fue de gran importancia y el transporte caminero pudo contar, desde entonces, con rutas pavimentadas que en muchos casos sustituyeron a los ferrocarriles.

En la época de Perón, sin embargo, esta actividad quedó paralizada. El Fondo de Vialidad pasó a rentas generales (ley 14.010), cesó la construcción de caminos y prácticamente éstos apenas fueron reparados. Sólo en años más recientes se han encarado planes de gran envergadura para perfeccionar la red vial, extenderla a través de los ríos navegables y conectarla con los países vecinos. Con estos propósitos se ha autorizado al Poder Ejecutivo, entre otras formas de financiación, a otorgar concesiones de obras públicas mediante el cobro de tarifas o peaje (ley 17.520).

La navegación aérea se ha ido desarrollando rápidamente en las últimas décadas, al compás de su expansión en el mundo. Ya en 1935 la República adhirió a la Convención de París sobre tráfico aéreo internacional (ley 12.152), y posteriormente se firmaron numerosos acuerdos bilaterales en esta materia, así como la Convención de Varsovia (ley 14.111) que rige en la actualidad. La ley 13.345 reglamentó el vuelo de aeronaves sobre territorio argentino y se han dictado abundantes disposiciones complementarias. En 1950 quedó constituida Aerolíneas Argentinas como

empresa del Estado, cuya existencia no excluye a la de otras compañías privadas que operan en el territorio nacional.

El transporte de cargas y pasajeros ha sido reglamentado en diversas cuerpos legales. Los códigos de comercio determinaron las obligaciones y derechos de los acarreadores, porteadores y empresarios de transporte, así como todo lo referente a fletamentos navales. En 1936 fue sancionado el Reglamento General de Ferrocarriles (decreto nº 90.325), que más tarde sufrió diversas modificaciones. El transporte automotor está sometido a las normas del decreto nº 23.729, de 1939, que también ha sido posteriormente reformado. Por último, los decretos 107.774, de 1941, y 10.504, de 1952, fijaron las reglas a las cuales debe sujetarse el tráfico aéreo comercial.

El Correo, que funcionaba en nuestro territorio desde mediados del siglo XVIII, continuó siendo un servicio a cargo de administradores que dirigían el envío de la correspondencia y el sistema de postas. Al separarse las provincias, Buenos Aires y Córdoba firmaron un tratado a fines de 1821 para mantener las comunicaciones postales [61]; pero después de la presidencia de Rivadavia —que volvió a nacionalizarlas— quedaron a cargo de cada gobierno local y cada vez más desorganizadas.

La Constitución de 1853, como otras anteriores, declaró inviolable la correspondencia epistolar; y entre las atribuciones del Congreso incluyó la de "arreglar y establecer las postas y correos generales de la Confederación" (arts. 18 y 64, inc. 13). En septiembre de 1854 el Poder Ejecutivo sancionó el reglamento y las tarifas para las mensajerías, correos, postas y pasajes de los viajeros [62]. En Buenos Aires, entre tanto, se reorganizaba el sistema adoptándose en 1858 el sello o estampilla postal. Hubo, en esa época, servicios privados de diligencias y mensajerías que coexistieron con el ferrocarril, complementándolo, hasta que fueron desapareciendo.

Nacionalizado nuevamente el correo, fuera de diversas disposiciones anteriores, en 1876 se dictó la ley orgánica nº 816, que con algunas modificaciones continúa en vigor. Los medios de transporte de la correspondencia fueron cambiando a lo largo del tiempo: caballo, sillas de posta, mensajerías, ferrocarril, barcos, automotores, avión. Desde 1861 se impuso el sello postal, y luego los ferrocarriles quedaron obligados a la conducción gratuita de las cartas.

61 *ACA*, I, 803.
62 Aprobado por ley de septiembre 26 de 1855.

Los telégrafos comenzaron a construirse en la década de 1860, ya fuera por obra de la Nación o de las provincias, ya por concesiones especiales, ya porque los ferrocarriles debían instalarlos a lo largo de sus líneas. La ley 750 1/2, sancionada en 1875, organizó estos servicios en el orden nacional, poniéndolos bajo la dirección del Administrador de Correos. El telégrafo nacional, ya en este siglo, fue desplazando y haciendo desaparecer a los servicios ferroviarios y locales, sin perjuicio de las compañías internacionales que comunican con el exterior. Numerosos convenios con otros países completaron el régimen jurídico de este medio de comunicación.

Los teléfonos se establecieron en Buenos Aires en 1880 y posteriormente en otras ciudades, que luego quedaron conectadas. El servicio estuvo a cargo de compañías privadas —siendo la más importante la Unión Telefónica— hasta que en 1946 el gobierno resolvió adquirirlas organizando la empresa Teléfonos del Estado.

167. *Organización financiera.*— El sistema impositivo y el manejo de la hacienda pública continuaron sin mayores alteraciones durante los años posteriores a la revolución de Mayo. Los derechos de aduana (almojarifazgo), la alcabala de venta, la media anata, las sisas y los diezmos eran los impuestos más importantes, siendo el primero de ellos el que mayores fondos aportaba al erario. Los cabildos cobraban por su parte los propios y arbitrios autorizados por los gobiernos.

Aunque se sancionaron algunas modificaciones al régimen financiero, éstas no tuvieron mayor importancia durante los diez primeros años, ni alteraron de modo sustancial el sistema en vigor. Quedó suprimido en 1812 el estanco del tabaco [63], y la Asamblea hizo lo mismo con el tributo que debían pagar los indios [64]. Los gobiernos sucesivos, para aumentar sus rentas, impusieron donativos y contribuciones forzosas, especialmente a los españoles y a los comerciantes. El régimen financiero continuó siendo nacional, aunque el Congreso autorizó gravámenes locales [65] y las provincias separadas crearon sus propios impuestos.

Una reforma tributaria fundamental fue realizada en Buenos Aires durante la administración de Martín Rodríguez. La Legislatura se reservó el derecho exclusivo de establecer impuestos y contribuciones, al mismo

63 *Gazeta Ministerial*, agosto 28 de 1812 (pág. 273 de la edición facsimilar).
64 *ACA*, I, 24, que ratificó el decreto de septiembre 1º de 1811.
65 Id., I, 348 (marzo 31 de 1818).

tiempo que ordenaba hacer un presupuesto y cálculo de recursos [66]. Quedaron abolidos la alcabala, la media anata y otros recursos, al par que se mantuvo el del papel sellado y se creó un impuesto moderado sobre la propiedad y el capital (contribución directa) [67]. Un año después se agregó el de patentes a los almacenes, tiendas y otros establecimientos análogos y quedaron suprimidos los diezmos [68].

Estos gravámenes fueron de poco rendimiento. Las tres cuartas partes del presupuesto se cubrían con los impuestos aduaneros, que a veces superaban el 90%.

Algo análogo ocurría en las provincias, que también implantaron derechos de tránsito y aduanas interiores. Sin embargo tales rentas, a causa del empobrecimiento general y de la escasez del comercio, eran muy inferiores a las de Buenos Aires. Aquéllas establecieron, además, impuestos de patentes y papel sellado, y algunas conservaron los diezmos, pero el rendimiento de estos tributos siempre fue insignificante. A ellos se agregaron, asimismo, contribuciones extraordinarias y los ingresos procedentes de la venta de tierras fiscales o de la enfiteusis.

Este régimen impositivo, tanto en Buenos Aires como en las provincias, se mantuvo con escasas variaciones hasta la época de la organización nacional y aun después de ella. La ley suprema de 1853 determinó cuáles serían en lo sucesivo los recursos del gobierno central: derechos de aduana, venta o locación de tierras, renta de correos y "demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general". A estos recursos agregó los empréstitos y operaciones de crédito, disponiendo asimismo que la igualdad sería "la base del impuesto" (arts. 4° y 16). En otra parte la misma Constitución facultó al Congreso para "imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan" (art. 64, inc. 2°).

Estos enunciados eran poco precisos. Aunque el problema fue ampliamente debatido en el Congreso Constituyente, no llegó a establecerse una distinción clara entre los poderes impositivos de la Nación y de las provincias. En esa época lo fundamental eran las entradas de la aduana, pues los mismos autores de la ley suprema no estaban convencidos de que las demás rentas pudieran llegar a tener importancia. El pensamiento dominante fue el de dotar al gobierno central de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que demandaría su funcionamiento regular. Las provincias, privadas de los derechos de tránsito y de las aduanas interiores, quedaron en difícil situación para mantenerse y tuvieron que recurrir constantemente a la ayuda federal.

66 Ley de septiembre 5 de 1821, en ANGELIS, I, 190.
67 Leyes de diciembre 5 y 17 de 1821, en id., I, 250 y 263.
68 Leyes de diciembre 3 y 21 de 1822, en id., I, 422 y 432.

El Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación (diciembre 9 de 1853), suprimió los diezmos que hasta entonces cobraban algunas provincias, y en su reemplazo dispuso crear un impuesto de contribución territorial para todo el país, el cual regiría "hasta que tenga lugar la revisión de la Constitución nacional". Poco después el Congreso resolvió que ese gravamen se destinara "en clase de subsidio a beneficio de las provincias" [69].

Estas disposiciones, que atribuían a la Nación el derecho a imponer contribuciones directas —aunque luego las destinara a las provincias— eran en realidad contrarias al espíritu de la Constitución. Alberdi distinguió claramente los impuestos indirectos, propios del gobierno federal, y los directos, que sólo podían ser establecidos en casos extraordinarios [70]. Esta distinción, como luego veremos, no se mantuvo en la práctica. Sin embargo, la contribución territorial o impuesto inmobiliario ha sido siempre considerado un gravamen provincial.

Una vez consolidada la unión nacional, las rentas de aduana continuaron siendo las de mayor importancia. El papel sellado y el correo sólo contribuyeron en mínima proporción a sostener los gastos gubernativos. También se recurrió abundantemente al crédito exterior y a las emisiones para cubrir el déficit casi permanente del presupuesto. Después de la federalización de Buenos Aires, la contribución directa de esta ciudad pasó a integrar las rentas nacionales.

En 1891 se establecieron los impuestos internos al consumo de ciertos productos (ley 2774). Su constitucionalidad fue muy discutida, pero la Corte Suprema los aceptó declarando que eran una facultad implícita de la Nación utilizable en concurrencia con las provincias; y que su consagración en los hechos los había convertido en "una fuente de recursos de que a la Nación acaso no le fuera dado prescindir sin afectar fundamentalmente su situación financiera" [71]. Lo cierto es que se produjo una superposición impositiva en esta materia. Años después, en 1934, se qui-

69 Ley de noviembre 30 de 1854.
70 *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina* (1853), 3ª parte, cap. IV, § V.
71 *Fallos*, 149, 260 (1927). Ver también id., 121, 264 (1915).

so resolver esa anomalía unificando los impuestos internos (ley 12.139). Las provincias que se incorporaran al nuevo régimen perderían la facultad de gravar los productos sometidos a ese tributo, y los impuestos nacionalizados serían distribuidos entre aquéllas y el gobierno central. El sistema, aunque aceptado por todas las provincias, no ha impedido que éstas sigan cobrando los mismos gravámenes con otras denominaciones.

La crisis mundial de 1929-32, al provocar una disminución drástica del comercio exterior y por lo tanto de las rentas aduaneras, obligó a cambiar fundamentalmente el sistema impositivo. En primer lugar el Gobierno Provisional implantó a principios de 1932 el impuesto a los réditos, luego modificado por la ley 11.586 y sus reformas posteriores. Por tratarse de un gravamen directo sobre las rentas, fue establecido con carácter transitorio conforme al artículo 67, inciso 2° de la Constitución, anteriormente citado, pero sucesivas leyes lo prorrogaron hasta la actualidad. Desde 1935 (ley 12.147) se dispuso distribuir su producido entre la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Capital.

En segundo término se creó el impuesto a las transacciones comerciales (ley 11.587) y más tarde el impuesto a las ventas de mercaderías (ley 12.143, de fines de 1934). Posteriormente surgieron el impuesto a las ganancias eventuales (en 1946) y muchos otros que transformaron profundamente el régimen fiscal. Excedería los límites de esta obra enumerar los tributos que actualmente cobran tanto el gobierno nacional como las provincias y los municipios, sin contar además las tasas por retribución de servicios que perciben las entidades que los prestan. Estas cargas fiscales, por lo demás, cambian con frecuencia adaptándose a las crecientes exigencias fiscales o a la política económica de los gobiernos sucesivos.

Conviene, en cambio, señalar tres características del fiscalismo contemporáneo. En primer término se ha acentuado la tendencia a centralizar la recaudación de los impuestos, para luego distribuir su producido entre la Nación y los gobiernos locales. En segundo lugar, la percepción de muchos gravámenes ha sido transferida en lo posible a los particulares, quienes actúan como agentes de retención. Y por último puede observarse que los tributos no son considerados únicamente como simples fuentes de ingresos fiscales, sino también como medios para promover o desalentar actividades mediante la mayor o menor cuantía del impuesto o su exoneración total.

168. *La moneda.*— Al producirse la revolución de Mayo circulaban únicamente las monedas metálicas de oro y plata: la primera era la onza y sus subdivisiones; la segunda era el peso fuerte de ocho reales, aunque también existía el peso corriente acuñado en Potosí, de menor ley que el anterior, comúnmente llamado plata macuquina. La equivalencia del peso fuerte respecto de la onza era de diez y siete por una. El 13 de abril de 1813 la Asamblea mandó acuñar monedas en la casa de Potosí con los nuevos emblemas de la patria y con las demás características de las antiguas [72]. Más tarde, entre 1821 y 1824, hubo acuñaciones locales en La Rioja, Tucumán y Mendoza, pero nunca se alcanzó a reemplazar la existente con los sellos del rey. Por otra parte, la pérdida del Alto Perú y el desequilibrio de la balanza de comercio restringieron la cantidad de moneda circulante. Hubo exportación de metálico a pesar de las prohibiciones impuestas en ciertos momentos.

La falta de dinero obligó a recurrir a expedientes para reemplazarlo. La Asamblea fue la iniciadora de lo que puede considerarse como el primer antecedente del papel moneda. Al exigir un empréstito forzoso de 500.000 pesos, dispuso que a cada prestamista se le diera un pagaré que después de un tiempo sería recibido en pago de las deudas a favor del Estado [73]. Un año después se autorizó la cancelación de los derechos de entrada marítima en plazos de seis meses, mediante la firma de letras de cambio que debían ser levantadas en aquel término [74]. Posteriormente se emitieron otros "billetes de tesorería". Este sistema implicaba la creación de documentos que para el fisco tenían valor cancelatorio idéntico al de la moneda, y que también comenzaron a circular entre los particulares aunque sin curso forzoso y con creciente depreciación. Se llamaron también "vales de aduana" y "billetes amortizables".

Pueyrredón trató de aumentar las rentas creando, en noviembre de 1818, la "Caja de Fondos de Sud América", encargada de recibir depósitos de los particulares abonándoles un interés [75]. Como documento comprobatorio de los depósitos la Caja entregaba certificados, que vinieron a sumarse a las letras de tesorería y demás billetes emitidos, aumentando así la deuda nacional. La Caja funcionó durante tres años.

Desde 1820, ya disuelta la unión nacional, la provincia de Buenos Aires comenzó a emitir papel moneda con autorización legislativa. Esta

72 *ACA*, I, 59.
73 Ley de julio 5 de 1813, en id., I, 55.
74 Decreto de abril 12 de 1814, en ANGELIS, I, 48.
75 *Documentos del Congreso de Tucumán*, 219-224, La Plata, 1947.

facultad fue transferida, a mediados de 1822, al nuevo Banco de Descuentos, que debía entregar billetes convertibles a oro [76]. El exceso de emisiones y las fallas en la conducción de ese instituto lo obligaron a suspender la conversión a principios de 1826.

En ese momento ya estaba organizado el Banco Nacional de las Provincias Unidas del Río de la Plata, creado por ley del Congreso. Este se hizo cargo de las emisiones [77]. La guerra con el Brasil obligó a emitir moneda en cantidades considerables para hacer frente a las necesidades de las fuerzas armadas. Ya en marzo de 1826 se estableció que ese papel era "moneda corriente" en todo el territorio de la República, postergándose simultáneamente su convertibilidad [78]. Y al final del mismo año quedó definitivamente revocada aquella obligación [79].

Los federales no quisieron volver a una política de moneda convertible, que hubiera implicado el peligro de una deflación perjudicial para los intereses ganaderos. Durante su primer gobierno, Rosas se contentó con mantener cierta estabilidad monetaria sin aumentar mucho el circulante. El déficit fiscal fue cubierto con empréstitos internos y otros expedientes.

Durante su segundo período, Rosas trató de proseguir su anterior política de estabilidad monetaria, economías en el presupuesto y riguroso control de los gastos públicos. Fue abandonando también la práctica de emitir Fondos Públicos, que se depreciaban al igual que la moneda; pero desde 1837 volvió al sistema de lanzar billetes a la circulación en cantidades cada vez mayores. La inflación, si bien perjudicaba a las clases asalariadas y hacía subir los precios, era favorable al gobierno porque reducía en proporción inversa la deuda pública interna. En todos los casos, esas emisiones convertibles se realizaron previa autorización legislativa [80], y por intermedio de la Casa de Moneda establecida en reemplazo del extinguido Banco Nacional [81]. También hubo pequeñas emisiones en algunas provincias.

Después de la caída de Rosas, la moneda era de las más variadas especies. En todas partes circulaba el metálico, aunque por lo común predominaba la plata macuquina de baja ley, sobre todo en el interior. Buenos Aires y Corrientes tenían su papel moneda que no era aceptado en las demás provincias. Aquélla continuó emitiendo en grandes cantidades para afrontar los gastos de la guerra civil.

76 Ley de junio 22 de 1822, en ANGELIS, I, 369. Ver nº 169.

77 Leyes de enero 8, enero 26 y enero 28 de 1826, en *ACA*, II, 619, 620 y 546-550, respectivamente.

78 Ley de marzo 5 de 1826, en id., II, 1154.

79 Id., III, 1179-1181.

80 Leyes de marzo 11 de 1837, diciembre 8 de 1838, septiembre 17 de 1839, marzo 28 de 1840 y enero 16 de 1846, en ANGELIS, III, 1465, 1561, 1591 y 1616 y IV, 127.

81 Ley de mayo 30 de 1836, en id., III, 1389.

La Constitución nacionalizó —teóricamente al menos— el régimen monetario al atribuir al Congreso la facultad de establecer un Banco Nacional con autorización para emitir billetes y la de "hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras" (art. 64, incs. 5° y 10). No se abandonaba la idea de retornar a la circulación metálica, pero se preveía la posibilidad de tener una moneda de papel.

Para cumplir estas disposiciones el mismo Congreso Constituyente sancionó el Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación (diciembre 9 de 1853). Esta ley creó el Banco Nacional, pero el público no quiso recibir sus billetes y el experimento fracasó. Entre tanto, el gobierno del Paraná se debatía en medio de graves dificultades financieras Aparte de algunos empréstitos, lanzó a la circulación documentos especiales que —como los billetes del Banco Nacional— serían recibidos en pago de los derechos aduaneros, así como bonos, y por último tuvo que llegar hasta el extremo de arrendar las receptorías de Rosario y Santa Fe para conseguir dinero anticipado. El quebranto fiscal no pudo solventarse hasta la unión con Buenos Aires. En esa época se fijaron los valores de las monedas metálicas extranjeras, cuya circulación quedó autorizada en todo el territorio [82].

La multiplicidad de signos monetarios y de documentos con valor cancelatorio creaba una verdadera anarquía en el país, agravada por las oscilaciones constantes de los billetes porteños. El problema de la moneda fue uno de los más debatidos entonces, pero las distintas soluciones que se proyectaron o que fueron sancionadas no lograron resolverlo hasta fines del siglo.

Buenos Aires tenía su papel inconvertible que sólo circulaba en la provincia. Después de varias tentativas, se creó por ley de enero 3 de 1867 la Oficina de Cambios, para canjear los billetes por pesos fuertes a razón de 25 por uno. El sistema funcionó regularmente hasta 1876, en que fue preciso suspender la conversión. En cuanto a la circulación de aquél y estos papeles en el interior del país, la ley 32, sancionada en 1863, dispuso que fueran recibidos en todas las administraciones de rentas nacionales al cambio de plaza, y que los sueldos de los empleados del gobierno central

82 Leyes de septiembre 3 de 1855 y septiembre 27 de 1860. Ver también, posteriormente, la ley 71, de 1863.

se pagaran también en esa moneda o en metálico. De este modo los billetes provinciales comenzaron a ser aceptados en todas partes.

Existía, sin embargo, la necesidad de crear una moneda nacional. Las teorías imperantes sólo concebían el sistema metálico o el papel convertible. Un primer intento, casi inmediatamente fracasado, fue el establecimiento del Banco Nacional en 1873, pues la crisis de 1875 obligó, al año siguiente, a suspender el canje de sus billetes por oro o plata (leyes 581 y 773).

La primera ley sobre moneda nacional fue dictada en 1875 (nº 733). La unidad monetaria sería el peso fuerte (de oro), con sus múltiplos de cinco, diez y veinte pesos fuertes llamados medio colón, colón y doble colón. También se preveía el peso de plata y sus submúltiplos. Sin embargo, tales unidades no llegaron a acuñarse.

Una segunda ley, nº 1130, sancionada en 1881, adoptó también el bimetalismo. Las monedas de oro serían el argentino y el medio argentino (de 5 y 2 1/2 pesos), y las de plata el peso y sus submúltiplos, las cuales fueron emitidas en pequeñas cantidades. Esta ley tuvo importantes consecuencias en otro sentido: una de sus disposiciones ordenaba a todos los bancos de emisión existentes en la República a renovar sus billetes, en el plazo de dos años, a moneda nacional. Y de este modo el circulante se fue unificando en todo el país, como luego veremos. Desapareció así la "moneda corriente" y surgió en su reemplazo la "moneda nacional".

No dejó, sin embargo, de presentarse un problema derivado del bimetalismo impuesto por la ley. La renovación de los billetes se hacía según el cambio variable que tenían con respecto al oro o la plata. Esta última circulaba más en el interior mientras aquel era preferido en las transacciones internacionales. La ley 1354, de 1883, optó por imponer la emisión de billetes pagaderos a oro, y al mismo tiempo limitó el curso de aquellos que eran convertibles en plata y el de las monedas extranjeras de este último metal. Tal solución fue, al mismo tiempo, un procedimiento destinado a unificar las emisiones y a imponer en todas partes los papeles nacionales. En 1885, una nueva crisis obligó a suspender otra vez la convertibilidad (ley 1734).

Entre tanto, además del Banco Nacional, otros bancos provinciales tenían la facultad de emitir billetes. Tales eran los de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Salta. El artículo 108 de la Constitución se oponía, en realidad, a esas creaciones, al prohibir que se establecieran "sin autorización del Congreso federal", y que las provincias acuñaran moneda. Sin embargo, el permiso para instalar esos bancos fue dado en forma general mediante una consulta del Poder Ejecutivo al Congreso, que éste

evacuó en octubre de 1863 (ley 81), sosteniendo la naturaleza puramente privada de esas instituciones, cuyos billetes no tendrían curso forzoso. En 1888 se instalaron otros bancos más. Pero la ley 1734 dispuso que seis meses después de su promulgación no circularan más billetes sin el sello nacional, de acuerdo con el canje previsto en 1881.

El gobierno de Juárez Celman, en plena euforia de especulación, cometió el grave error de autorizar el funcionamiento de Bancos Nacionales Garantidos (ley 2216, de noviembre de 1887). Toda corporación o sociedad creada para hacer negocios bancarios podía establecerse en cualquier ciudad y emitir numerario bajo la garantía de fondos públicos nacionales cuyo precio debía ser pagado en oro. Los billetes serían confeccionados por el Ministerio de Hacienda, con la indicación del Banco correspondiente.

El sistema no funcionó de acuerdo con las previsiones de la ley. Para comprar oro, algunas provincias contrataron empréstitos en el exterior. En otros casos, se autorizó la emisión a cambio de letras pagaderas en dicho metal. Por último, ciertos bancos sobrepasaron las cantidades que estaban autorizados a emitir. Todo ello condujo a un exceso de circulante que desvalorizó la moneda contribuyendo también a la crisis de 1889.

La cuestión sólo se fue resolviendo en la década siguiente, Pellegrini creó, en octubre de 1890, la Caja de Conversión, destinada a centralizar las emisiones; ir amortizando y destruyendo el papel moneda que entrara en sus arcas en virtud de los recursos que se le asignaban y de las deudas pendientes de los bancos; y canjear los billetes de emisiones especiales. Para el futuro se preveía la puesta en marcha de la convertibilidad, objetivo siempre perseguido en la política monetaria de entonces (ley 2741). Los bancos garantidos perdieron la facultad de emitir y el Nacional entró en liquidación, haciéndose cargo del circulante el gobierno central.

Al finalizar el siglo, en 1899, Roca promulgó la ley 3871 que dispuso convertir toda la emisión fiduciaria existente en moneda nacional de oro al cambio de un peso legal por 44 centavos de los nuevos billetes. Esta última era la cotización del día en que fue enviado al Congreso el proyecto del Ejecutivo. Si bien hubo críticas por esta desvalorización teórica del circulante, lo cierto es que era necesario llegar a la estabilidad monetaria evitando sus continuas fluctuaciones. Al mismo tiempo, la ley creó un fondo de conversión y dispuso que la Caja entregara oro por papel o papel por oro según la proporción establecida.

De esta manera, y por una vía indirecta, se impuso una nueva moneda en el país, que sólo valía 44 centavos de la creada en 1881. Pero este

último sistema nunca había funcionado en la práctica En cambio, los nuevos billetes de 1899 mantuvieron su valor y su convertibilidad hasta la primera guerra mundial. La "moneda nacional de curso legal" se afianzó, y nunca fue restablecida la circulación metálica que, por lo demás, ya estaba desapareciendo en todo el mundo. El oro quedó como garantía de las emisiones, y aunque podía canjearse libremente, tales transacciones sólo se hicieron para pagos en el exterior.

Afianzada así la moneda con la prosperidad de principios del siglo y la balanza de comercio favorable, las emisiones se hicieron solamente a cambio de metal. Este sistema era un poco rígido, pues no siempre respondía a las necesidades internas de la economía. Cuando estalló la guerra mundial de 1914, el presidente de la Plaza suspendió durante una semana las operaciones bancarias y de cambio. Al cabo de esa prórroga el Congreso sancionó las leyes 9479 a 9481, todas del 8 de agosto. Por la primera la Caja de Conversión quedó autorizada a emitir billetes con la garantía de documentos comerciales (redescuento), siempre que el encaje metálico no bajara de 40%. Ello le daba mayor elasticidad para regular el monto de circulante. La segunda dispuso que las Legaciones argentinas en el exterior recibieran el oro procedente de las exportaciones, el cual no podía traerse al país y, contra esos depósitos, la misma Caja podía emitir moneda. Por último, la tercera ley suspendió la convertibilidad del billete, perdurando esta situación hasta 1927. El redescuento sólo fue utilizado a partir de 1931. Aunque la moneda conservó su firmeza y garantías, no dejaron de producirse algunas fluctuaciones debidas, principalmente, a la situación mundial y a las alternativas de nuestra balanza de comercio.

Yrigoyen no alteró el régimen imperante. Más tarde, gracias a una valorización del papel, Alvear pudo reabrir la Caja de Conversión volviendo al régimen de libre convertibilidad (1927). Esta medida tuvo resultados benéficos, pero la crisis de 1929 obligó a cerrar nuevamente aquella institución.

En 1935 cambió el sistema de creación monetaria. La ley 12.155, al fundar el Banco Central de la República Argentina, le otorgó el privilegio exclusivo de emitir billetes mediante la compra de oro y divisas y el redescuento. De esta manera el Banco, interviniendo en el mercado de cambios, pudo aumentar o disminuir el monto del circulante adquiriendo o enajenando divisas.

La situación se mantuvo relativamente estable, con respecto al valor del billete, hasta principios de 1947. Desde entonces, y como consecuencia de una balanza de pagos casi constantemente deficitaria, la cotización del peso fue disminuyendo. La inflación perduró hasta marzo de 1967, y desde entonces ha comenzado un período de estabilidad.

169. *Los bancos.*— Una de las iniciativas más importantes del gobierno de Martín Rodríguez fue la creación del Banco de Descuentos, primera institución de esta índole en el país. El Banco se formó como sociedad anónima privada con capitales argentinos y británicos, y la ley provincial de junio 22 de 1822 le acordó una serie de privilegios (no establecimiento de otro banco durante dos años, exención de impuestos, obligación de que en él se hicieran los depósitos judiciales, etc.) [83]. El organismo comenzó a funcionar en septiembre del mismo año. Debía cumplir las funciones normales de todo banco —préstamos, depósitos, operaciones de cambio— y podía además emitir billetes y actuar como agente financiero del gobierno. El capital, previsto en un millón de pesos, sólo fue integrado parcialmente y a veces con préstamos concedidos por el mismo banco. Sin embargo, emitió billetes en cantidades considerables y sin respaldo suficiente, y se dedicó a actividades especulativas que muy pronto lo desacreditaron. A principios de 1826 tuvo, por estas razones, que desaparecer.

Ya funcionaba entonces el Congreso Nacional, que adoptó un plan más ambicioso. Por ley del 28 de enero de 1826 el Poder Ejecutivo obtuvo la autorización necesaria para establecer el Banco Nacional de las Provincias Unidas del Río de la Plata [84]. El capital previsto era de diez millones de pesos: un 30% suscripto por el gobierno (que lo hizo casi totalmente en bonos de tesorería), 1.400.000 procedente de las acciones del Banco de Descuentos y el resto sería ofrecido en suscripción pública. Esta última no dio buenos resultados, de modo que la institución inició sus operaciones con escaso numerario. Estaba constituido bajo la forma de una sociedad anónima, pero los directores debían ser aprobados por el gobierno. Además de sus funciones bancarias, quedaba obligado a abrir un crédito de dos millones al gobierno, y podía emitir moneda así como acuñar la metálica. Obtuvo además una serie de privilegios por el término de diez años.

La guerra contra el Brasil y las consiguientes urgencias financieras del gobierno obligaron a realizar emisiones excesivas. Por lo demás, nunca gozó de la confianza del público, que lo consideró un instrumento de

[83] ANGELIS, I, 369.
[84] *ACA*, II, 546 y sig.

la política centralista. Falto de capital y obligado a sostener las necesidades del erario, sus funciones se fueron limitando a las de una institución del Estado sin influencia sobre la economía del país.

Rosas suprimió en 1836 el Banco Nacional —cuando caducaron sus privilegios— reemplazándolo por la Casa de Moneda [85]. Pero esta última institución no ejerció funciones bancarias, y durante casi dos décadas faltaron en el país estos establecimientos de crédito.

La Constitución federal de 1853 autorizó al Congreso a establecer un Banco Nacional "con facultad de emitir billetes" (art. 64, inc. 5°). El Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación dio forma a este banco, pero nunca pudo desarrollarse y el experimento condujo a tan malos resultados que obligaron a cerrarlo a los dos años. Urquiza hizo posteriormente gestiones con varios capitalistas extranjeros, y en 1858 consiguió que el barón de Mauá, brasilero, abriera en Rosario una sucursal del Banco Mauá y Cía., al cual también se le otorgó el derecho de emitir billetes [86]. Tampoco esta institución privada alcanzó a cumplir los fines de fomento económico que el gobierno esperaba.

Entre tanto, bajo la iniciativa de Vélez Sarsfield, Buenos Aires creaba por sucesivas disposiciones el Banco de la Provincia, llamado a adquirir tanta importancia en el futuro. Por ley de diciembre 28 de 1853 la Casa de Moneda quedó autorizada a recibir depósitos a plazo fijo y en cuenta corriente; luego, en octubre 19 del año siguiente, se organizó la administración del "Banco y Casa de Moneda", declarando que no estaba obligado a otorgar créditos al gobierno; y por último se dictaron reglamentos orgánicos en 1855 y 1856 [87]. De tal manera el Banco de la Provincia de Buenos Aires —que funcionaba como institución oficial— quedó facultado para realizar toda clase de operaciones bancarias e incluso para conceder préstamos hipotecarios. Además, fue el organismo emisor de la provincia hasta mucho después de realizada la unión nacional.

A partir de 1858 se establecieron algunos bancos privados en Buenos Aires, y en 1862 surgió el de Londres y América del Sud, seguido sucesivamente por otros de menor importancia.

El Banco Nacional previsto en la Constitución fue nuevamente creado en 1872 (ley 581), como una sociedad anónima formada por argentinos a la cual el gobierno aportó capitales y nombraba tres directores sobre doce. Hubo dificultades para integrar las acciones, y aunque abrió

85 Ver nota 81.
86 Aprobado por ley de agosto 18 de 1858.
87 ANGELIS, IV, 632 (ver también id., 643), 718, 747 y 803.

sus puertas en noviembre de 1873, nunca pudo alcanzar un gran desarrollo a causa de las sucesivas crisis. La de 1889-91 obligó a decretar su liquidación (ley 2841). Durante la época de su funcionamiento fue el agente financiero del gobierno nacional.

El presidente Juárez Celman, con el objeto de promover las economías del interior e imitando en parte el sistema que entonces regía en los Estados Unidos, propuso al Congreso la creación de Bancos Nacionales Garantidos, sancionándose a tal efecto la ley 2216 del año 1887.

Estos bancos podían instalarse en cualquier ciudad de la República previo el cumplimiento de determinados requisitos. Además de sus funciones bancarias, estaban facultados a emitir billetes con la garantía de fondos públicos nacionales adquiridos a oro. Se establecía una Oficina Inspectora, dependiente del Ministerio de Hacienda, encargada de la fiscalización de los bancos y de entregar los billetes correspondientes. Estaba previsto un límite de emisión para cada provincia, aunque también el Ministerio podía autorizar su aumento.

Esta fue la primera tentativa destinada a crear un sistema bancario uniforme y nacionalmente controlado en todo el país. Muchos de los bancos que ya existían, incluyendo algunos de carácter privado, se acogieron a las disposiciones de la ley, fundándose también otros nuevos en algunas provincias que no los tenían. Sin embargo, y por las razones anteriormente expuestas (n° 168), el régimen funcionó de manera muy irregular y a veces violando las normas legales; y como al mismo tiempo se precipitaba la crisis de 1889, la especulación, el exceso de emisiones y los errores de la política económica obligaron a cancelar sus facultades de creación monetaria haciéndose cargo la Nación del circulante.

La crisis afectó también gravemente a los bancos Nacional y de la Provincia de Buenos Aires. El primero fue declarado en liquidación (ley 2841), y el segundo tuvo que suspender el pago de sus obligaciones (leyes 2776, 2782 y 2789, todas de 1891), lo cual obligó asimismo a liquidarlo. Quince años más tarde, el gobernador Marcelino Ugarte formalizó un convenio con el Banco de Comercio Hispano-Argentino, mediante el cual pudo restablecerse aquella institución tradicional de la provincia, aunque bajo otra forma. Se le dio el carácter de una entidad mixta, cuyo capital fue suscripto en partes iguales por el gobierno bonaerense y los accionistas del Banco de Comercio, quienes integraron también el Directorio. El nuevo Banco de la Provincia comenzó a funcionar a mediados de 1906, y en 1910 se incorporaron a sus operaciones los préstamos hipotecarios. Más recientemente, la ley provincial n° 5052, de 1946, transformó aquella entidad mixta en un banco oficial.

Dentro del plan financiero de Pellegrini la creación del Banco de la Nación Argentina tuvo importancia fundamental. Surgió en virtud de la ley 2841, sancionada en octubre de 1891. Esta preveía la organización de una sociedad anónima cuyas acciones serían ofrecidas al público. Sin embargo, esta suscripción no tuvo éxito y el Banco quedó convertido en una institución estatal. La ley 4507 y otras posteriores dieron forma más orgánica a sus actividades. La Nación se hizo responsable de los depósitos y operaciones que realizara el banco, el cual quedó inhibido de emitir moneda pero fue el agente financiero del Estado. Otras leyes permitieron ampliar sus actividades, que se han ejercido y siguen cumpliendo en forma sumamente eficaz en la promoción y desarrollo económico del país.

Muchos otros bancos, oficiales y privados, fueron apareciendo posteriormente a medida y en función de las crecientes necesidades financieras. Entre ellos debe mencionarse —por su importancia en el fomento de muchas actividades— el Banco Hipotecario Nacional, creado en 1886 (ley 1804). Tanto éste como el Banco de la Provincia de Buenos Aires emitieron, con la garantía de las propiedades deudoras cédulas hipotecarias con interés fijo que alcanzaron renombre y aceptación universales.

En 1935, por la ley 12.155, se fundó el Banco Central de la República Argentina, destinado a regular las operaciones cambiarias y el crédito, emitir billetes, fiscalizar la accion de los demás bancos y actuar como agente del gobierno en sus operaciones financieras. Sus accionistas fueron, además del Estado, los bancos nacionales y extranjeros. El Directorio era nombrado también por los bancos, salvo el presidente y el vicepresidente que debían su designación al Poder Ejecutivo. Entre los catorce miembros del directorio no podía haber más de tres extranjeros. El Banco Central no realizaba ni realiza operaciones bancarias, pero es en realidad el órgano de control en la emisión de billetes, en las operaciones de cambio y en la actividad y funcionamiento de los demás bancos. Como consecuencia de este nuevo régimen quedó suprimida la Caja de Conversión y se hizo el canje de los billetes por otros que llevan la denominación del instituto emisor (ley 12.160). En 1946 se "nacionalizó" el Banco Central eliminando la intervención de los bancos particulares en el nombramiento de su directorio.

Complemento de aquella reforma fundamental fue la nueva ley de bancos (nº 12.156, de 1935), que estableció un régimen uniforme para estas instituciones crediticias, fijando las normas que regulan su establecimiento y el desarrollo de sus actividades. El órgano fiscalizador es, como ya dijimos, el Banco Central, que puede realizar inspecciones y recibe los

informes que requiere o que la misma ley determina. Ulteriores normas acentuaron los sistemas de control.

BIBLIOGRAFIA

No existen obras generales destinadas a exponer la evolución económica desde el punto de vista jurídico. Casi todas las que citamos más adelante contemplan especialmente los problemas financieros y los demás que se vinculan con la producción, el comercio, el trabajo, etc. Son ya clásicos los libros de ALEJANDRO BUNGE, *La economía argentina*, 4 vols., Buenos Aires, 1928-30; EMILIO HANSEN, *La moneda argentina, Estudio histórico*, Buenos Aires, 1916; y el más reciente de ALDO FERRER, *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, México, 1963. Conviene también consultar las colaboraciones incluidas en la *Historia de la Nación Argentina* y en la *Historia Argentina Contemporánea*, vol. III (dedicado especialmente a la historia económica), ya citadas. Un amplio panorama de la actualidad, con sus antecedentes inmediatos, en *Argentina Económica y Financiera*, publicada bajo la dirección de GINO MINIATI por la Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional, Buenos Aires, 1966.

A estos estudios deben agregarse los siguientes, ya de carácter más especializado y erudito: MIRON BURGIN, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Estudio preliminar de Beatriz Bosch, Buenos Aires, 1960 (la edición original fue publicada en Harvard, 1946); JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, *La mano de obra en la industria porteña (1810-1835)*; *Protección y librecambio durante el período 1820-1835; El capital y la técnica en la industria porteña (1810-1835)* y *Aspectos de la política proteccionista durante la década 1810-1820*, todos ellos publicados en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XXXIII, 2ª sección, XXXIV, 2ª sección, XXXVI, 2ª sección y XXXVII, Buenos Aires, 1962, 1963, 1964 y 1965 respectivamente; JAMES R. SCOBIE, *Revolution in the Pampas: a social history of Argentine wheat, 1860-1910*, Austin Texas, 1964 (hay traducción española, Buenos Aires, 1968); BEATRIZ BOSCH, *La ley de derechos diferenciales a la exportación*, en *Anuario del Instituto de Investigaciones Históricas*, Universidad Nacional del Litoral, año V, nº 5, Rosario, 1961.

Deben también mencionarse: TULIO HALPERÍN DONGHI, *La expansión ganadera en la campaña de Buenos Aires (1810-1852)*, en *Desarrollo Económico*, vol. 3, nº 1-2, Buenos Aires, 1963; HORACIO C. E. GIBERTI, *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, 1954; ALFREDO J. MONTOYA, *Historia de los saladeros argentinos*, Buenos Aires, 1956; H. S. FERNS, *Britain and Argentina in the nineteenth century*, Oxford, 1960; HORACIO JUAN CUCCORESE, *Historia de los ferrocarriles en la Argentina*, Buenos Aires, 1969.

Los tratados sobre derecho del trabajo, comercial y de minería contienen, en general, noticias históricas.

CAPÍTULO XVI

FUENTES DEL DERECHO

170. *El concepto del derecho.* — Hasta fines del siglo XIX predominó entre nosotros, aunque no en forma exclusiva, la teoría del derecho natural asociada a veces a la idea de un Dios creador del orden que debe imperar en la sociedad. Hubo, sin embargo, adeptos del utilitarismo de Bentham. El positivismo comienza a imponerse en la época citada y desaloja en esta centuria a aquellas teorías clásicas. En las últimas décadas coexisten, en la doctrina, el neokantismo, la filosofía tomista y otras tendencias derivadas de la influencia de Kelsen.

La revolución se fundó en la ruptura del pacto social que unía a estos dominios con el rey ausente. "Cada pueblo —decía Mariano Moreno— reasumió la autoridad que de consuno habían conferido al monarca". Era preciso entonces organizar el país, dándole un nuevo régimen que se inspirara en "aquellos principios eternos de razón y justicia, origen puro y primitivo de todo derecho" [1]. La filosofía política que inspiraba estas líneas era la del iluminismo de la segunda mitad del siglo XVIII, y ella continuó predominando —aunque con algunas variantes— entre muchos escritores adictos al fundamento pactista del orden social y a la existencia de un derecho natural de origen puramente humano, tal como lo había definido la escuela creada por Grocio.

Sin embargo, ya en un campo estrictamente doctrinario y jurídico, el presbítero Antonio Sáenz —primer profesor de derecho natural y de gentes en la Universidad de Buenos Aires— refutaba "nerviosamente las absurdas opiniones de los filósofos antiguos y modernos, que han negado la justicia natural y han pretendido establecer por único principio y regla

1 MARIANO MORENO, *Escritos*, prólogo y edición crítica de Ricardo Levene, II, 235 y 238, Buenos Aires, 1943.

de la conducta del hombre su conveniencia y utilidad"; y enseñaba que la norma fundamental de las acciones humanas sólo podía existir en "la ley natural cuyo dictamen es constante, universal, evidente y obligatorio". Fundado en estas premisas, Sáenz clasificaba el derecho en divino y humano, y aquél en natural y positivo. Estos dos últimos se distinguen en que el primero ha sido promulgado por Dios al hombre a través de la recta razón, y el segundo proviene de la revelación [2]. El derecho, por lo tanto, tenía para Sáenz preceptos fundamentales de origen divino y estaba estrechamente vinculado a la moral.

Análoga era la teoría —expuesta por Heinecio— que adoptaban las *Instituciones* de Alvarez, publicadas en 1834 por Vélez Sarsfield para servir de texto en la Universidad. "Todo derecho es —decía Alvarez traduciendo a Heinecio— o divino o humano. Divino es el que comprende todas las leyes establecidas por Dios; humano el que nos presenta todas las leyes impuestas por los hombres... El derecho divino se subdivide en natural y positivo... El derecho que se conoce por la recta razón se llama natural, y positivo el que por sola la revelación o Escritura nos es manifiesto" [3]. El derecho humano, a su vez, se dividía en canónico y civil. Mientras este último es propio de una nación, el natural es común a todos los hombres.

La idea de que el derecho natural es la base del orden jurídico y por lo tanto superior a la voluntad del legislador perduró durante varias décadas, siendo la teoría predominante. En el *Informe* de la comisión que propuso en 1860 las reformas constitucionales, y que fue redactado por Mitre, se decía que en la parte primera de la ley suprema "están comprendidos todos aquellos derechos, o más bien principios, que son anteriores y superiores a la Constitución misma, que la ley tiene por objeto amparar y afirmar, y que ni los hombres constituidos en sociedad pueden renunciar, ni las leyes abrogar... porque fluyen de la razón del género humano, del objeto mismo de la reunión de los hombres en una comunidad política, y del fin que cada individuo tiene derecho a alcanzar. El objeto primordial de los gobiernos es asegurar y garantir esos derechos naturales de los hombres y de los pueblos; y toda ley que los quebrantase, destruiría los fundamentos de la sociedad misma" [4].

2 Informe de la Comisión nombrada para censurar el curso de Derecho Natural dictado por el doctor don Antonio Sáenz, Buenos Aires, 1823, en ANTONIO SÁENZ, *Instituciones elementales sobre el derecho natural y de gentes*, 10, Buenos Aires, 1939.

3 JOSÉ MARÍA ALVAREZ, *Instituciones de derecho real de España*, adicionadas... por Dalmacio Vélez, 12, Buenos Aires, 1834.

4 *ACA*, IV, 771-772.

El concepto del derecho, por consiguiente, era el de un doble sistema de normas: unas comunes a todo el género humano y que no podían ser derogadas porque derivaban de su propia naturaleza, y otras particulares a cada pueblo o nación, variables y subordinadas a aquéllas.

Hubo, sin embargo, otras doctrinas expuestas en la cátedra o en obras especiales. La filosofía utilitaria inglesa, difundida por Jeremías Bentham, inspiró a Pedro Somellera, el primer profesor de derecho civil en Buenos Aires. Este aspiraba a "presentar los verdaderos principios de utilidad y conveniencia, que sirven para la formación de nuestras leyes, para su inteligencia, y aplicación". Los fines del derecho —agregaba— "son dos, uno próximo, y otro remoto. Este es la utilidad general, la tranquilidad interna de la República. Aquél la justicia sin la cual no puede conseguirse el fin último". Pero la justicia no era definida como una virtud moral, sino simplemente como "la conformidad de nuestras acciones externas con las leyes" [5].

Alberdi, por su parte, definía al derecho diciendo que "no es más que la regla moral de la conducta humana". "La verdadera ley, el verdadero derecho —sostenía también— lo es a pesar del hombre, porque es superior, objetiva, absoluta, eterna... El principio y el fin pues del derecho es el bien en sí, la realización del orden absoluto" [6]. Seguía en esto las enseñanzas de Jouffroy, discípulo a su vez de Kant. También se advierten en su libro, especialmente al tratar del derecho positivo, influencias de la escuela histórica.

El mismo año, se publicaba la tesis *Sobre la naturaleza filosófica del derecho*, de Manuel J. Quiroga de la Rosa. En este trabajo son más evidentes las reminiscencias kantianas. "El derecho —dice— no es más que la medida justa y natural de una voluntad libre en su relación con otra voluntad libre" [7]. Esa naturaleza es la obra divina que gobierna todo el universo, por lo cual el autor prefiere llamar derecho universal al conocido tradicionalmente como natural [8]. Y tanta es la gravitación de ese orden, que "el hombre no legisla rigurosamente, no ordena nada, no constituye nada. Apenas concibe, observa, formula el orden natural, la constitución nor-

5 PEDRO SOMELLERA, *Principios de derecho civil*, dictados en la Universidad de Buenos Aires, I, Discurso preliminar, Buenos Aires, 1824 (reedición facsimilar del Instituto de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1939).

6 JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Fragmento preliminar al estudio del derecho*, 2 y 16, Buenos Aires, 1837 (reedición facsimilar del mismo Instituto, Buenos Aires, 1942).

7 MANUEL J. QUIROGA DE LA ROSA, *Sobre la naturaleza filosófica del derecho*, 31, Buenos Aires, 1837 (reimpresión facsimilar del mismo Instituto, Buenos Aires, 1956)

8 *Id.*, 23.

mal, la ley divina de las cosas. No hay más legislador que Dios, el hombre es apenas redactor de la ley" [9]. Como una lógica consecuencia de estos principios, Quiroga de la Rosa distinguía el derecho de la ley (diríamos humana o positiva). Esta última no es "más que la sanción solemne hecha por el pueblo, de la razón y de la justicia"; o bien, en otros términos, tiene como fin "el de hacer observar el derecho, el de hacer someterse al imperio de la razón" [10]. De lo cual deducía que las leyes arbitrarias, que no se ajustan al derecho, dejan de ser leyes. Tanto Quiroga de la Rosa como Alberdi criticaron enérgicamente las ideas utilitarias de Bentham, lo cual hace suponer que todavía conservaban adeptos entre nosotros.

Muy pocos fueron los autores que abordaron, más o menos orgánicamente, los problemas del derecho en el siglo XIX. Juan José Montes de Oca, que inauguró la cátedra de Introducción General al Derecho, publicó en 1877 un texto destinado a la enseñanza, cuya segunda edición, mucho más ampliada, apareció en 1884. Sus ideas se mantienen dentro de los moldes tradicionales, sin aspirar a innovaciones que por lo demás eran ajenas a sus propósitos puramente didácticos.

Desde fines del siglo XIX, en cambio, van difundiéndose otras teorías europeas, en especial la de la escuela histórica de Savigny, la de Ihering y, sobre todo, el positivismo. Expositor muy difundido e influyente de esta última doctrina fue Carlos Octavio Bunge, que desde 1905 hasta 1918 desempeñó aquella misma cátedra de Introducción al Derecho. Su *Teoría del Derecho, Principios de Sociología Jurídica*, se publicó en 1905, transformándose luego en *El Derecho (Ensayo de una Teoría Científica de la Etica, Especialmente en su Fase Jurídica)* [11]. La obra fue traducida al italiano y al francés, en este último idioma con el título de *Le Droit c'est la Force. Théorie scientiphique du Droit et de la Morale*. El título de la versión francesa se explica por estas palabras del texto: "El derecho es una sistematización de la fuerza, o sea la fuerza sistematizada. Su esencia es la fuerza. Damos este nombre, no sólo a la prepotencia física individual, sino también a la social" [12].

Bunge profesaba un positivismo sociológico, inspirado en las corrientes europeas contemporáneas y especialmente en el autor ruso Korkounov, cuya obra había sido traducida poco tiempo antes al francés. Entre nosotros las teorías de Bunge tuvieron mucha influencia y contribuyeron

9 *Id.*, 33-34.
10 *Id.*, 41-42.
11 Fue publicado en 1907 y hubo varias ediciones posteriores.
12 *El Derecho*, 6ª ed., 331, Madrid, 1927.

a separar al derecho de la moral, acentuando un realismo que no favorecía los aspectos ideales que deben privar en el derecho, y que por cierto eliminaba toda consideración del orden legal como algo que debe alcanzar ciertos valores de justicia y bien común.

Este positivismo tuvo gravitación también en la formulación del derecho. Desde entonces ya no se atendió tanto a buscar un orden justo, cuanto a realizar los objetivos pretendidos sin tener en consideración los derechos de la persona. El Estado reivindicó para sí —en coincidencia con orientaciones universales— un poder absoluto de legislación sin limitaciones filosóficas ni morales.

Al mismo tiempo que prevalecían esas influencias positivistas, la doctrina sostuvo también otras teorías de origen kantiano (Stammler) y, más recientemente, inspiradas por Kelsen. El neotomismo, por otra parte, ha dado origen al pensamiento de Tomás D. Casares [13] y de otros autores, que aspiran a un renacimiento de las ideas tradicionales del jusnaturalismo católico.

Por último, debe mencionarse entre nosotros la teoría egológica de Carlos Cossio, elaborada bajo las influencias de Husserl, Heidegger y Kelsen. Esta teoría contempla al derecho no como un conjunto objetivo de normas que rige la vida social, sino como conducta humana en interferencia intersubjetiva. El objeto de la ciencia jurídica es la vida humana en su libertad, lo cual no impide una valoración axiológica de aquellas conductas. La norma es sólo un concepto que sirve para interpretar los actos del hombre en sus relaciones jurídicas con los demás. Y así el derecho se disuelve en una contemplación puramente existencial.

171. *El sistema de fuentes formales.* — Desde los primeros tiempos de la emancipación política argentina se mantuvo el criterio de que el derecho es, fundamentalmente, un sistema de leyes. Las demás fuentes se consideraron secundarias y de utilización supletoria. Se continuaba así la tradición hispánica de un régimen de derecho legislado.

Esto no significaba, por cierto, admitir la omnipotencia del Estado. La existencia de un derecho canónico y la doctrina del derecho natural se oponían a este monopolio y a la idea de un poder político libre de toda traba en la formulación de las normas. Sin embargo, esta última concepción doctrinaria sufrió, de hecho, numerosas derogaciones debidas a las tendencias despóticas de muchos gobiernos y a las facultades extraordina-

13 *La justicia y el derecho*, 2ª ed., Buenos Aires, 1945.

rias que les fueron otorgadas. Más tarde el auge del positivismo eliminó aquellas limitaciones; y en épocas más recientes la ley es considerada simplemente como un instrumento del Estado para dirigir a la sociedad en la forma y con las orientaciones que éste —a través de las autoridades— prefiere imponer.

La ley —en sentido amplio o substancial— admite diversos modos de formulación: constituciones, códigos, reglamentos, simples leyes, decretos, etc. Y dentro de esta categoría pueden incluirse también los tratados internacionales y los pactos entre las provincias.

La idea del constitucionalismo aparece desde los albores mismos de la revolución de Mayo. En el *Informe* que los oidores desterrados elevaron al Consejo de Regencia se menciona "el anhelo con que se busca y estudia la Constitución de los Estados Unidos" [14]. Para Mariano Moreno, una ley de esa naturaleza debía contener una declaración de derechos y la división de los poderes [15]. El *Manifiesto* del 22 de abril de 1819 se preguntaba: "¿Qué otra cosa es la constitución política de un Estado, sino ese solemne pacto social que determina la forma de su gobierno, asegura la libertad del ciudadano y abre los cimientos del reposo público?" [16]. Y Facundo Zuviría, presidente del Congreso de 1853, decía que una Constitución es el "resumen de las leyes que concurren al establecimiento, organización, funciones, modo de obrar y límites de los poderes sociales" [17].

Aunque un tanto imprecisas, aquellas opiniones reflejaban el criterio predominante acerca de lo que debe ser una Constitución. En el concepto moderno, es la regulación jurídica fundamental que tiene por objeto organizar los poderes gubernativos, establecer los derechos humanos y fijar un conjunto de reglas a las cuales debe ajustarse todo el sistema de normas que impera en una comunidad.

Lo más importante es sin duda que se trata de una "ley suprema", calificativo que en nuestro derecho recién aparece —por imitación de la norteamericana— en la Constitución de 1853 (art. 31). La Constitución no es un pacto que pueda romperse o del cual puedan desligarse los contratantes, sino una ley que obliga a todos y que sólo cabe modificar con acuerdo general. Los pactos son, a veces, su antecedente necesario —como

14 *Informe* de septiembre 7 de 1810, publicado por CARLOS ALBERTO PUEYRREDÓN, *1810, La revolución de Mayo según amplia documentación de la época*, 643, Buenos Aires, 1953.

15 MARIANO MORENO, *Escritos*, prólogo y edición crítica de Ricardo Levene, II, 230-233, Buenos Aires, 1943.

16 *ACA*, VI, 2ª p., 724.

17 Sesión de abril 20 de 1853, en *id.*, IV, 472.

lo señala el preámbulo de la nuestra— pero pierden su vigencia en cuanto se aprueba la ley fundamental que los reemplaza.

Esa supremacía impone, como consecuencia lógica, una escala o prelación entre las leyes, en cuanto las de menor categoría deben ajustar su contenido a las de orden superior. Así la nuestra dice que "esta Constitución, las leyes de la Nación que en consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación, y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales" (art. 31).

A pesar de los términos que emplea la disposición transcripta, no hay equivalencia o paridad entre la Constitución, las leyes y los tratados. El objeto de esa cláusula es afirmar la subordinación del derecho provincial respecto del que sanciona la Nación. Pero aún dentro de este último existe una jerarquía, pues la Constitución es superior a las leyes y a los tratados (que son ratificados mediante una ley del Congreso), ya que ambos son "consecuencia" de aquélla y pueden ser impugnados si contrarían sus disposiciones. En efecto, el artículo 14 de la ley 48 creó el recurso de inconstitucionalidad (o extraordinario), ante la Corte Suprema, contra las resoluciones de los tribunales superiores de las provincias que hubieran aplicado una norma local puesta en cuestión como repugnante a la Constitución, leyes y tratados nacionales, o bien si hubieran juzgado dejando de lado el derecho federal. Más tarde la ley 4055 (art. 6°) extendió ese mismo recurso contra las sentencias de los tribunales nacionales y de la Capital. Por otra parte, una de las obligaciones de la justicia federal "es sostener la observancia de la Constitución Nacional, prescindiendo, al decidir las causas, de toda disposición de cualquiera de los otros poderes nacionales, que esté en oposición con ella" (art. 3°, ley 27).

La existencia de leyes dictadas "en consecuencia" de la Constitución —es decir, las que han sido expresamente previstas en ella— implica la idea de otras leyes que derivan de los poderes generales o implícitos que aquélla acuerda al Congreso. También han sido sancionadas, en épocas recientes, "leyes-convenios" entre la Nación y las provincias, que requieren para su vigencia ser aceptadas por éstas [18]. Entre las leyes previstas por la Constitución adquieren particular importancia los códigos nacionales, cuya historia ocupará parte de este capítulo.

A su vez las provincias, dentro del sistema federal que nos rige, deben dictar sus propias constituciones acordes con la nacional (art. 5°),

18 Leyes 11.658 de Vialidad Nacional, 12.139 de Impuestos Internos, etc.

pueden celebrar tratados entre ellas en determinadas materias (art. 107) y sancionan sus leyes locales.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, puede establecerse el siguiente sistema de jerarquía o prelación legal entre los diversos grupos de normas jurídicas que constituyen leyes en sentido sustancial:

1) Constitución Nacional;
2) Tratados internacionales [19];
3) Leyes-convenios aceptadas por las provincias;
4) Leyes nacionales dictadas "en consecuencia" de la Constitución;
5) Constituciones provinciales;
6) Tratados interprovinciales [20];
7) Otras leyes nacionales;
8) Leyes provinciales;
9) Reglamentos, decretos, etc.

El ámbito de vigencia territorial de esas leyes es distinto. Mientras las nacionales —con excepción de las dictadas para la Capital Federal y territorios— rigen en todo el país, las provinciales sólo imperan dentro de sus propios límites. Esto evita, aunque sólo en parte, la posibilidad de conflictos.

Los órganos que sancionan esas leyes son diversos, según su categoría. Las *constituciones* emanan de un Congreso especialmente convocado al efecto y —desde 1853— conforme al procedimiento previsto para su reforma. Sin embargo, esta norma no siempre fue cumplida, pues algunos estatutos y reglamentos (como los dos de 1811 y 1815) fueron obra de autoridades que no tenían poder constituyente legítimamente otorgado. Y la reforma de 1957 se hizo sin observar los trámites previos exigidos por el artículo 30 de la Constitución. Por otra parte, muchas constituciones provinciales fueron sancionadas hasta 1854 por las legislaturas locales, que a tal efecto se atribuyeron las facultades correspondientes.

Las *leyes* —en sentido estricto o formal— emanan del Congreso de la Nación o de las legislaturas provinciales, cumpliendo los trámites establecidos en las respectivas constituciones. El Poder Ejecutivo complementa esa sanción promulgándolas y ordenando su publicación. También puede "desecharlas", en cuyo caso vuelven al Congreso, el cual está facultado para insistir por dos tercios de votos en su primitiva decisión.

19 Deben considerarse superiores a las leyes pues en principio no pueden ser modificados unilateralmente. Lo mismo cabría decir de las leyes-convenios.

20 Sólo existió uno, en 1856, celebrado entre Salta, Tucumán y Jujuy con fines de administración de justicia.

El Poder Ejecutivo de la Constitución actúa normalmente expidiendo *decretos* en las materias de su competencia. Estas normas están subordinadas a las leyes y no pueden "alterar su espíritu" (art. 86, inc. 2°), pues en tal caso serían ilegítimas. Tales decretos, cuando contienen normas generales, se llaman *reglamentos*. De lo contrario son simples decretos o actos administrativos individuales.

Este derecho legislado se completa con otras normas emanadas de distintas autoridades. Los ministros pueden expedir *resoluciones* concernientes al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos (art. 89 de la Constitución). Las municipalidades sancionan *ordenanzas* dentro del ámbito de su competencia. Cada Cámara del Congreso dicta sus propios *reglamentos*. Los tribunales superiores expiden *acordadas* para ordenar sus funciones y las de los jueces que de ellos dependen. Y hay, por último, *edictos* de policía y *resoluciones* y *circulares* de los organismos administrativos y de los entes autárquicos.

Además de todas esas normas, el sistema de fuentes formales se completa con la costumbre, la jurisprudencia (ver n° 186 y 187), y los actos y contratos que contienen normas generales y permanentes. Además, el derecho canónico tiene vigencia en las materias que le corresponden.

La doctrina no puede considerarse como una fuente del derecho, en cuanto no es de aplicación obligatoria. Pero siempre tuvo y sigue teniendo gran importancia porque inspira los fallos judiciales y la misma legislación.

Los actos jurídicos y los contratos originan muchas veces normas particulares o generales que son fuentes de derechos subjetivos. En lo moderno esta forma de creación jurídica ha alcanzado insospechados desarrollos. Los estatutos de las sociedades, los contratos llamados de adhesión, los convenios colectivos de trabajo, los reglamentos profesionales, etc., sin ser obra del Estado, regulan situaciones de manera análoga a las leyes y son protegidos por ellas al darles fuerza obligatoria.

El sistema de fuentes no se agota con las que se han mencionado. Cuando una cuestión no puede resolverse ni por las palabras ni por el espíritu de la ley, "se atenderá a los principios de leyes análogas; y si aun la cuestión fuere dudosa, se resolverá por los principios generales del derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso" (art. 16 del Código Civil) [21]. El recurso a los principios de leyes análogas (de nuestro propio sistema jurídico), no tiene vigencia en materia penal ni en otras si-

21 El Código de Comercio de 1862 intercalaba a la costumbre entre "los fundamentos de las leyes análogas" y "los principios generales del derecho" (art. XIV de las Reglas Generales).

tuaciones regidas por normas de aplicación restrictiva. En cuanto a los principios generales del derecho, son las normas universales y permanentes del derecho natural, de contenido fundamentalmente ético, y las que informan el ordenamiento jurídico del país aunque no hayan sido sancionadas en forma expresa.

Después de 1810 continuaron en vigor las normas de derecho público eclesiástico —incluidas principalmente en las *Partidas* y en las *Recopilaciones* castellana e indiana— así como el derecho canónico del *Corpus Iuris*, del Concilio de Trento y las posteriores. Algunas de esas normas fueron modificadas por la Asamblea de 1813 y, en la provincia de Buenos Aires, por la reforma eclesiástica de 1822. También se introdujeron reformas posteriores en el régimen del Patronato y se suprimió el antiguo fuero personal de los religiosos (ver nº 132). El Código Civil mantuvo la vigencia de las normas de la Iglesia referentes a los matrimonios católicos y mixtos, pero esas disposiciones fueron derogadas en 1888 por la ley 2393. Subsistieron, no obstante, los tribunales eclesiásticos para entender en los asuntos de su competencia.

En 1925 la Corte Suprema declaró que el *Codex Iuris Canonici*, sancionado por la Curia Romana en 1917, no tenía validez en nuestro país, porque no había sido aceptado por ley del Congreso, como lo exige la Constitución [22]. Pero el acuerdo celebrado en 1966 (ver nº 139) ha suprimido este requisito al permitir a la Santa Sede "publicar en la República Argentina las disposiciones relativas al gobierno de la Iglesia". De esta manera rige entre nosotros el moderno derecho canónico, habiendo quedado suprimidas las leyes antiguas y las que se sancionaron posteriormente.

172. *Proyectos y sanciones constitucionales.* — Ya señalamos anteriormente que la revolución de Mayo surgió con un manifiesto ideario constitucionalista que inspiraba a los ilustrados. Una abundante literatura política y numerosos textos europeos y americanos alimentaban esa tendencia que, en lo fundamental, aspiraba a proteger los derechos humanos y dividir los poderes de gobierno.

Esto explica la relativa abundancia de ensayos constitucionales que jalona los primeros años de nuestra vida independiente, hasta llegar a la organización definitiva.

22 Art. 89, inc. 9º. Ver *Fallos*, 142, 348.

1) El primer texto de esta índole fue obra del deán Gregorio Funes y sancionado por la Junta Conservadora el 22 de octubre de 1811. Se titula *Reglamento* y su objeto principal consistía en establecer "la división de poderes legislativo, executivo y judiciario", como lo indica en su Introducción. Sus normas, breves y simples, eran apenas un bosquejo de lo que debe considerarse un sistema de gobierno, y en ellas se nota la improvisación y la falta de experiencia legislativa. Se han advertido analogías con dos decretos de las Cortes de Cádiz, lo cual elimina también gran parte de su originalidad. La Junta Conservadora se reservaba un cúmulo de atribuciones fundamentales y además establecía que "el poder executivo será responsable a la Junta Conservadora de su conducta pública", lo cual, aparte la vaguedad de la norma, implicaba una excesiva subordinación. Sin duda por éste y otros motivos no fue aceptado por el Triunvirato que, además, disolvió poco después al organismo [23].

2) Un mes después el Ejecutivo dictaba en su reemplazo el *Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata a nombre del Sr. D. Fernando VII.* El contenido de éste era muy distinto. Más breve que el anterior, e igualmente vago en sus disposiciones, apenas regulaba las facultades del Triunvirato, el cual podía "adoptar cuantas medidas eran necesarias para la defensa y salvación de la patria". No obstante la amplitud de sus poderes, el Triunvirato se comprometía a acelerar la convocatoria del Congreso y a no "resolver sobre los grandes asuntos del Estado... sin acuerdo expreso de la asamblea general". Esta última debía reunirse cada seis meses para designar a un vocal del Ejecutivo, pero nunca pudo ejercer aquellas otras funciones pues fue disuelta en las dos oportunidades en que el Triunvirato la convocó. Al Estatuto se le agregaron el *Decreto de la libertad de la imprenta*, del 26 de octubre de 1811, y el *Decreto de seguridad individual* del 23 de noviembre, que reglamentaba por vez primera el hábeas corpus [24]. Este último tiene, en la historia de nuestro derecho, mucha mayor importancia que el Estatuto, pues constituye el esbozo de una declaración de derechos que, con las modificaciones ulteriores, integró el sistema constitucional definitivo.

3) Contemporáneo del anterior es un *Proyecto de Constitución Nacional Provisoria*, recientemente descubierto [25]. Es de autor hasta ahora

23 *ACA*, VI, 2ª p., 599-602.

24 Id., ibid., 603-606.

25 EDMUNDO M. NARANCIO, *Un proyecto de "Constitución Provisoria" para las provincias del Río de la Plata, 1811*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Tercer Congreso Internacional de Historia de América*, IV, 33-51, Buenos Aires, 1961.

desconocido, se inspira principalmente en Rousseau, y además de organizar el ejecutivo creaba un Tribunado para "proteger la libertad, seguridad y Sagrados derechos de los pueblos contra las usurpaciones del Gobierno".

4) A fines de 1812 se redactaron dos proyectos constitucionales de mayor envergadura e importancia que los anteriores. El Triunvirato, después de convocar a la Asamblea de 1813, nombró una Comisión Oficial cuya obra debía ser presentada a ese cuerpo. El *Proyecto de Constitución para las provincias del Río de la Plata* es extenso y minucioso, y abarca todas las materias propias de una legislación de esta índole. Sus normas provienen de las constituciones norteamericana, francesa de 1795 y española de 1812 [26].

5) Simultáneamente la Sociedad Patriótica, que presidía Monteagudo, redactó otro esbozo análogo con el mismo destino. Sus fuentes deben buscarse en las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795 y en el decreto argentino de seguridad individual. Aunque en menor grado, también se inspiró en los precedentes de los Estados Unidos y de Venezuela. La obra se titula *Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata en la América del Sud* [27], y tiene importancia fundamental porque muchas de sus disposiciones pasaron al Estatuto de 1815 y al Reglamento de 1817.

6) De estos dos proyectos anteriores —o del primero corregido— surgió otro distinto fechado en enero 27 de 1813 y que lleva el mismo título. Se han publicado dos versiones del mismo con algunas variantes [28].

7) Del año 1813 son también los *Artículos de Confederación y Perpetua Unión entre las Provincias* [29], cuyo autor se limitó a copiar los *Artículos de Confederación* (1777) y la *Constitución* (1787) norteamericanos, sin ninguna originalidad y no pocas contradicciones. De idéntico origen son las famosas *Instrucciones* de Artigas, de abril del mismo año.

8) El 5 de mayo de 1815 fue sancionado el *Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado* [30], obra de la Junta de Observación formada por los doctores Esteban Agustín Gascón, Pedro Medrano, Antonio Sáenz, José Mariano Serrano y Tomás Manuel de Anchorena. A la influencia de Sáenz, que había intervenido en el proyecto de la

26 *ACA*, VI, 2ª p., 607-616.
27 Id., ibid., 616-623.
28 Id., ibid., 623-633, y JOSÉ ARMANDO SECO VILLALBA, *Fuentes de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1943.
29 *ACA*, VI, 2ª p., 633-638.
30 Id., ibid., 638-650.

Sociedad Patriótica, se debe seguramente la semejanza entre ambos textos. Su característica más notoria consiste en que procuraba limitar las facultades del Ejecutivo imponiéndole una obligada coincidencia con la Junta de Observación y el Cabildo bonaerense, cuerpos que a su vez podían removerlo, como en efecto ocurrió. Estas limitaciones, que en definitiva trababan la acción del gobierno, determinaron los ulteriores proyectos de reforma.

9) El primero fue gestionado por el Director Alvarez Thomas, que a tal efecto reunió un Cabildo Abierto en el cual se decidió nombrar una comisión que lo redactara. Manuel Antonio de Castro fue en ella la figura descollante, y como resultado de su labor se hizo público un proyecto titulado *Reforma del Estatuto Provisional del Estado* (marzo 9 de 1816) [31]. En él se limitaban las facultades de la Junta de Observación y del Cabildo. El proyecto fue remitido al Congreso, que iba a iniciar sus sesiones pocos días después.

10) Un nuevo proyecto surgió de ese Congreso el 22 de noviembre del mismo año [32]. Este no era más que una modificación del anterior, y otorgaba al Poder Ejecutivo facultades más amplias. Pero el Director Pueyrredón se negó a publicarlo y lo devolvió al Congreso con una serie de observaciones.

11) Como resultado de un nuevo análisis el Congreso, ya reunido en Buenos Aires, expidió el *Reglamento Provisorio sancionado por el Soberano Congreso de las Provincias-Unidas de Sud América para la dirección y administración del Estado*, de diciembre 3 de 1817 [33]. El nuevo régimen legal era un perfeccionamiento de los anteriores, que no alteraba su estructura ni su contenido, pero introducía algunas modificaciones importantes y necesarias. Estuvo en vigor —más o menos teóricamente— durante muchos años, pues las constituciones posteriores no lo derogaron. En él figuraban, como en los mencionados precedentes, normas sobre los derechos humanos, la religión del Estado, la ciudadanía, el poder ejecutivo, el judicial, los gobernadores de provincia, las elecciones, las fuerzas armadas, la seguridad individual y la libertad de imprenta.

12) El mismo Congreso sancionó la *Constitución de las Provincias-Unidas en Sud América*, del 22 de abril de 1819, a la cual se agregaron, ocho días después, doce artículos [34]. Este fue el primer código fundamental con el nombre de constitución, el cual, si bien tuvo algún principio de

31 Id., ibid., 655-664.
32 Id., ibid., 667-680.
33 Id., ibid., 684-696.
34 Id., ibid., 714-720.

cumplimiento en las regiones que acataban a las autoridades nacionales, quedó pronto sin fuerza legal al desaparecer éstas en febrero de 1820. El proyecto fue redactado por una comisión que integraron los diputados Sánchez de Bustamante, Serrano, Zavaleta, Sáenz y Paso, y sólo se discutió la forma en que las provincias debían intervenir en el nombramiento de los representantes y senadores (ver nº 130). El nuevo texto alteraba completamente la estructura de los anteriores. Mientras éstos eran prolijos y reglamentarios, aquél sólo contenía normas amplias y generales con un desarrollo muy sintético. Todo lo relativo a la ciudadanía, el sistema electoral, el nombramiento de los gobernadores, las fuerzas armadas y las reglas administrativas fue eliminado de la Constitución, quedando en vigor como texto supletorio el Reglamento de 1817. Además de la religión oficial y de una declaración de derechos, se organizaban los tres poderes en la forma que ya había sido expuesta en el capítulo XIII. Algunas de sus normas, reproducidas en 1826, pasaron a la Constitución definitiva.

13) La sanción constitucional de 1826 estuvo precedida de extensos e ilustrados debates. Hubo una consulta previa a las provincias para conocer sus opiniones sobre la forma de gobierno, la cual dio resultados imprecisos, y se duplicó el número de diputados a fin de que el Congreso tuviera mayor representatividad. La comisión redactora del proyecto estuvo integrada por José Valentín Gómez, Manuel Antonio de Castro, Francisco Castellanos, Eduardo Pérez Bulnes y Santiago Vázquez. Sus autores declararon que sólo habían querido "perfeccionar la Constitución de 1819". Su obra fue discutida y finalmente sancionada el 24 de diciembre de 1826, titulándose *Constitución de la Nación Argentina* [35]. Existen, sin embargo, diferencias importantes entre ambos textos, y el segundo incluye materias que no habían formado parte de aquél. Además de declarar la forma de gobierno, la composición del Senado era distinta y se legislaba sobre la ciudadanía, las elecciones, la administración provincial y otros temas. En general, la de 1826 es más extensa, minuciosa y completa que la anterior, y muchas de sus disposiciones inspiraron a los congresistas de 1853. Este código político debía —según la ley fundamental de 1825— ser sometido a la aprobación de las provincias, las cuales lo rechazaron por gran mayoría. Había vuelto a predominar el federalismo, y el último experimento unitario fracasó.

14) Durante un cuarto de siglo no hubo nuevos ensayos constitucionales de carácter nacional. El triunfo de Urquiza y la convocatoria del Congreso dieron oportunidad para reanudar la tradición interrumpida. El

35 Id., ibid., 755-762.

primero en redactar un proyecto, en junio de 1852, fue Pedro de Angelis —escritor y publicista italiano que había acompañado a Rosas— bajo el título de *Proyecto de Constitución para la Nación Argentina* [36]. Aunque contiene algunos aciertos, no tuvo ninguna influencia ulterior.

15) Un mes después Juan Bautista Alberdi agregó a la segunda edición de sus famosas *Bases* [37] un proyecto constitucional que inmediatamente fue reproducido en varios periódicos y tuvo una gravitación decisiva sobre el texto que iba a sancionarse en 1853.

173. *La Constitución definitiva.* — El Congreso General Constituyente reunido en Santa Fe a fines de 1852 fue consecuencia directa del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos (ver nº 108), que había dispuesto formarlo con dos diputados por cada provincia, los cuales debían estar "penetrados de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprende". Urquiza influyó decisivamente en su designación —hecha por las legislaturas provinciales— pero no pudo conseguir la concurrencia de los porteños.

El Congreso se reunió a mediados de noviembre de 1852 con la presencia de diecisiete diputados, a los cuales se fueron agregando sucesivamente otros hasta completar el número de veinticuatro, con la representación total o parcial de las trece provincias. Facundo de Zuviría, elegido por Salta, fue designado presidente del cuerpo.

Puede afirmarse que los constituyentes fueron, por lo general, los hombres más capaces y representativos de que podían disponer las provincias en aquellos momentos. La ausencia de los porteños y de quienes se unieron a ellos quitó, es cierto, brillo y lucidez intelectual a esa asamblea. Pero descontando ese concurso el Congreso se honró con emigrados ya entonces ilustres, como Juan María Gutiérrez, Salvador María del Carril y Facundo Zuviría, con abogados de mérito como José Benjamín Gorostiaga y Salustiano Zavalía, con sacerdotes virtuosos y prudentes como fray Manuel Pérez y el padre Pedro Zenteno, y con próceres venerables que eran la historia viva de la patria, de su lucha, sus infortunios y tradi-

36 Id., ibid., 763-770.

37 *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Valparaíso, julio de 1852 (pero publicado en septiembre). La más reciente edición es la de JORGE M. MAYER, *Las "Bases" de Alberdi*, edición crítica, con una noticia preliminar, la reconstrucción de los textos y sus variantes, las fuentes y notas ilustrativas, Buenos Aires 1969.

ciones, como Manuel Leiva, con treinta años de actuación política, y Pedro Ferré, cuatro veces gobernador de Corrientes.

En la sesión del 24 de diciembre fue nombrada la Comisión encargada de redactar el proyecto, que integraron Manuel Leiva, Juan María Gutiérrez, José Benjamín Gorostiaga, Pedro Díaz Colodrero y Pedro Ferré. Dos meses después se agregaron a ella Santiago Derqui y Martín Zapata, así como Salustiano Zavalía mientras durara una ausencia temporaria de Ferré.

Presentado el proyecto, que se leyó en la sesión del 18 de abril, fue considerado en general dos días después "y resultó unánimemente aprobado —dice curiosamente el acta—, y aclamado por una mayoría de catorce votos contra cuatro" [38].

Efectivamente, los constituyentes se dividieron en dos tendencias que, aun cuando pertenecientes al mismo grupo político, sostuvieron debates en puntos fundamentales. La minoría quiso, al principio, postergar la discusión del proyecto argumentando su inoportunidad debido a la ausencia de Buenos Aires; pidió luego que se incluyera un artículo declarando a la religión católica como religión del Estado y única verdadera; se opuso a la capitalización de Buenos Aires; a la libertad de cultos; a la supresión de los fueros eclesiásticos; y pretendió finalmente imponer la condición de católico para ejercer empleos en la República [39].

Las sesiones destinadas a considerar el proyecto constitucional se sucedieron, sin embargo, rápidamente, ya porque existía la intención de sancionar el 1° de mayo la ley fundamental —rindiendo así un homenaje a Urquiza en el aniversario de su pronunciamiento— ya porque ninguno de los miembros del Congreso tuvo la vanidad de extenderse demasiado en la consideración de los problemas que estaban resolviendo, con lo cual pusieron de manifiesto un sentido muy práctico de su misión.

En definitiva, y con algunos agregados y modificaciones, el proyecto fue sancionado en la fecha señalada como *Constitución de la Nación Argentina* [40].

Mucho se ha discutido acerca de los modelos o antecedentes que inspiraron a sus autores. El debate gira en torno a la preponderancia del proyecto de Alberdi, de la carta norteamericana y de la argentina de 1826. La influencia de la segunda fue expuesta el mismo día en que comenzó a

38 *ACA*, IV, 488.
39 Id., IV, 468-479; 488-501; 507-515; 517; 523-525.
40 Publicada facsimilarmente en id., VI, 2ª p., 793-832.

tratarse el proyecto. Gorostiaga –que fue sin duda su principal autor— dijo que estaba "vaciado en el molde de la Constitución de Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo". Gutiérrez empleó luego términos casi idénticos [41].

Sarmiento fue quien difundió más eficazmente la idea de esa imitación. En sus *Comentarios de la Constitución Argentina*, publicados en 1853, se empeñó en demostrarla con el propósito de disminuir la gravitación de Alberdi. Sus ideas no dejaron de inspirar tanto a la doctrina como a la jurisprudencia, que trataron de amoldarse a las norteamericanas sin lograr, empero, prevalecer.

La otra teoría fue expuesta por Groussac. Según él, hubo en nuestra historia constitucional una evolución progresiva que va desde el proyecto de la Sociedad Patriótica de 1812 hasta la Constitución de 1853, pasando por los ensayos realizados entre 1815 y 1826. Este último había inspirado directamente al Congreso de Santa Fe.

No obstante, siempre ha predominado la tesis de que Alberdi —tanto a través de las *Bases* como del proyecto de constitución— tuvo un influjo decisivo sobre la ideología de los diputados reunidos en Santa Fe. El mismo, expuso que ésta era "la obra del pensamiento actual argentino, manifestado por sus publicistas y recogido en el trato diario que los miembros de la Comisión mantienen con sus dignos colegas" [42].

Un análisis minucioso de cada uno de los artículos sancionados demuestra, sin duda alguna, que sus autores se inspiraron en los tres modelos indicados, y también, aunque en menor medida, en los pactos precedentes [43], en las leyes y constituciones anteriores y en la chilena de 1833 [44]. Si nos atenemos exclusivamente a los textos sancionados, puede llegarse a la conclusión de que el proyecto de Alberdi es el antecedente directo de unos 70 artículos e incisos, que transcriben total o parcialmente la obra del famoso tucumano, mientras que la Constitución norteamericana inspiró 38 disposiciones y otras tantas la argentina de 1826.

Pero si en vez de tener en cuenta la semejanza literal nos adentramos en el espíritu de la Constitución, en el régimen de las instituciones que ella organizó, es fácil advertir las diferencias que existen entre la obra de

41 Id., IV, 468 y 479.
42 Id., VI, 2ª p., 781.
43 La parte final del preámbulo (la invocación a Dios) proviene del Acuerdo de San Nicolás, cuyo art. 3° se reprodujo también en el 11° de la Constitución. Y tanto aquél como el Pacto Federal de 1831 influyeron en la redacción de los arts. 8° y 10.
44 Arts. 68, 80 y 81.

1853 y sus tres modelos principales. Los constituyentes, con un espíritu práctico más acentuado y profundamente argentino, pudieron adecuar esos precedentes a la realidad nacional, eliminando las vaguedades que contenía el proyecto de Alberdi, las imperfecciones del texto de 1826 y las soluciones norteamericanas que consideraron inaplicables a nuestro país. Su obra resultó así más orgánica y mejor entrelazadas las instituciones, revelando además una conciente inclinación a resolver los problemas de la vida argentina con soluciones adaptables a las circunstancias y necesidades propias y no con criterios puramente ideológicos.

Por eso ha podido decirse que la de 1853 no fue una Constitución de tipo racional-normativo, sino que al apoyarse en los antecedentes nacionales y en la experiencia vivida, tuvo un carácter tradicional-historicista que al mismo tiempo, partiendo de esos hechos, los proyectaban hacia el futuro para planear el desarrollo de la Nación que querían organizar [45]. En este sentido, parece también haber sido importante la influencia de Alberdi, cuya obra supo romper los viejos esquemas doctrinarios que hasta entonces habían inspirado a los constituyentes, para estudiar las realidades concretas de la vida argentina y proponer un programa de acción orientado hacia el porvenir [46].

Así puede afirmarse la originalidad de la Constitución de 1853. Esta se encuentra, sobre todo, en la concepción novedosa del federalismo que hemos destacado en el nº 118, y también en muchas disposiciones que aspiraban a promover la inmigración, la cultura y el desarrollo económico del país.

La Constitución consta de un preámbulo y dos partes. Aquél es imitación del norteamericano, salvo la invocación a Dios y el llamado a todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino. La primera parte, titulada "Declaraciones, derechos y garantías", incluye normas fundamentales sobre la forma de gobierno, la religión, la capital, el tesoro nacional, las relaciones con las provincias, los derechos humanos, el estado de sitio, la reforma de la Constitución y su carácter de ley suprema. La segunda parte se refiere a las "Autoridades de la Confederación" y reglamenta los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como las facultades de las provincias. Quedaron eliminadas de la Constitución las normas relativas a la ciudadanía, las elecciones y las fuerzas armadas.

45 GERMÁN J. BIDART CAMPOS, *Historia e ideología de la Constitución Argentina*, 127-163, Buenos Aires, 1969.

46 JORGE M. MAYER (cit. en la nota 37), 44 y sig.

174. *Las reformas posteriores.* — El pacto de San José de Flores autorizó a Buenos Aires a proponer modificaciones a la Constitución (ver nº 109). A tal efecto se reunió la Convención del Estado de Buenos Aires encargada del examen de la Constitución Federal (enero de 1860). Esta confió la preparación de las reformas a una comisión que integraron Dalmacio Vélez Sarsfied, Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento, José Barros Pazos, José Mármol, Luis M. Domínguez y Antonio Cruz Obligado. Los dos últimos, partidarios de la aceptación lisa y llana del texto de 1853, no firmaron el dictamen. Los cambios propuestos fueron debatidos desde el 25 de abril y quedaron aprobados el 12 de mayo del mismo año [47].

Para considerarlos se reunió en septiembre, en la ciudad de Santa Fe, la Convención Nacional *ad hoc*, con la asistencia de los diputados porteños y los de doce provincias más, faltando la representación de San Juan. La Convención terminó sus trabajos en muy pocas sesiones, aceptando con ligeras variantes las reformas propuestas. Existía el propósito general de no poner trabas a la unión definitiva de la República, evitando debates que podían hacer peligrar ese resultado. El diputado Benjamín Victorica dijo: "la integridad de la Nación Argentina no se discute entre argentinos: se hace" [48].

Esta reforma constitucional se produjo en momentos en que Buenos Aires, derrotada en Cepeda, no tenía el predominio político tradicional. Tal situación explica la tendencia manifiesta de los cambios propuestos. Los dirigentes porteños quisieron resguardar y proteger mejor la autonomía de su provincia y sus intereses económicos. Para ello acentuaron el federalismo mitigado de 1853 con el "objeto de garantir los derechos con que Buenos Aires se incorporara a la Confederación", según expresó el *Informe* de la Comisión [49].

El interés político obligaba naturalmente a evitar en lo posible la intromisión del gobierno federal en los asuntos internos de la provincia disidente. Esto determinó las reformas que suprimían la mención de la capital histórica, el examen de las constituciones provinciales por el Congreso, el juicio político a los gobernadores y la competencia de la Corte Suprema para entender en los conflictos entre poderes locales.

47 Las sesiones de esta Convención en *ACA*, IV, 705-988.

48 Las actas en *ACA*, IV, 1037-1059. Una documentación muy completa de este proceso en UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, *Reforma constitucional de 1860, Textos y documentos fundamentales*, La Plata, 1961.

49 *ACA*, IV, 768.

También se trató de restringir las intervenciones federales; pero al autorizarlas "para garantir la forma republicana de gobierno" se creó, sin pretenderlo, un motivo que ampliaba aquella facultad.

Estrechamente vinculadas a esas reformas políticas que acentuaban el federalismo de la Constitución, pueden señalarse las siguientes: la incompatibilidad entre los empleos nacionales y los de provincia, el requisito de ser natural o residente en el lugar de su elección para los miembros del Congreso, la competencia dada a los tribunales locales para aplicar los códigos, las reservas de derechos especiales para Buenos Aires (arts. 31 y 101), y la prohibición a los poderes nacionales de interferir en la libertad de imprenta.

Los intereses económicos ejercieron también una influencia considerable en las reformas de 1860. Buenos Aires trató de asegurarse con ellas la integridad de su presupuesto, la supremacía de su comercio, la situación privilegiada de su puerto y la circulación de su moneda. Los derechos de exportación sólo se admitieron hasta 1866; el pago de los impuestos quedó permitido hacerlo en moneda corriente; las aduanas existentes no pudieron suprimirse; se estableció la uniformidad de la tarifa de avalúos; y por último se prohibieron los derechos diferenciales para mantener la igualdad legal de todos los puertos.

Una de aquellas reformas eliminaba, a partir de 1866, los derechos de exportación que recaían principalmente sobre los productos ganaderos. La guerra del Paraguay y las dificultades financieras del gobierno nacional obligaron a promover la supresión de aquella norma restrictiva, incorporada a los artículos 4° y 67, inciso 1°. Luego de declarada la necesidad de la reforma por el Congreso, una Convención Nacional sesionó en Santa Fe en septiembre de 1866, integrada por el mismo número de diputados que cada provincia enviaba al Congreso. Como la anterior, fue presidida por Mariano Fragueiro. Faltaron los representantes de Catamarca y Corrientes. En tres reuniones la reforma quedó resuelta por escasa mayoría, dando así al gobierno nacional la facultad de imponer derechos a las exportaciones [50].

La segunda modificación del texto constitucional definitivo se produjo en 1898. La ley 3507 declaró necesaria la reforma en lo relativo al número de habitantes señalado como base para la elección de diputados; la cantidad de ministros y el establecimiento de aduanas libres en los territorios del sur. La Convención —que debía estar formada por ciento veinte miembros— fue convocada esta vez en Buenos Aires, y durante la primera quincena de marzo de 1898 aceptó las dos primeras enmiendas rechazando la última. La base para elegir diputados aumentó a 33.000 habitantes o fracción no inferior a 16.500, cifras que podrían modificarse después de cada censo; y el número de ministros fue elevado a ocho sin especificar sus denominaciones [51].

50 No se conservan las actas de esta Convención: ver *ACA*, V, 653-663 e ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La reforma constitucional de 1866*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 17, 205-269, Buenos Aires, 1966.

Más de medio siglo transcurrió sin alterar el texto constitucional. La ley 13.233, dictada bajo la influencia de Perón, declaró necesaria la revisión total de la ley suprema. Como consecuencia de ella la Convención reunida en Buenos Aires introdujo, en marzo de 1949, numerosos cambios que dieron una nueva fisonomía a esa obra casi centenaria entonces. El preámbulo y la primera parte fueron, sobre todo, el objeto principal de las enmiendas y adiciones. Se incorporaron declaraciones sobre los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación; fue agregado un capítulo sobre la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica; y en general se impuso una Constitución de tendencia estatista que admitía un acentuado intervencionismo gubernativo. También quedó autorizada la reelección del presidente de la República.

El movimiento que derrocó a Perón no quiso conservar ese texto discutido. La *Proclama* de abril 27 de 1956 —que tuvo las características de un acto revolucionario— estableció lisa y llanamente la vigencia de la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898 "en cuanto no se oponga a los fines de la Revolución, enunciados en las Directivas Básicas del 7 de diciembre de 1955 y a las necesidades de la organización y conservación del gobierno provisional". Asimismo derogó las constituciones locales sancionadas en la época de Perón.

Un año después el gobierno presidido por el general Aramburu convocó una nueva Convención Constituyente cuyos miembros debían ser elegidos de acuerdo con el sistema de representación proporcional. El cuerpo sesionó en Santa Fe, pero las disidencias fundamentales que surgieron entre los partidos determinaron el alejamiento sucesivo de muchos representantes, hasta que el Congreso quedó sin número para continuar sus tareas. Sin embargo, alcanzó a sancionar algunas enmiendas referentes a la protección del trabajo y de los trabajadores, el "salario mínimo vital", la "participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección", el derecho de huelga, el seguro social obligatorio, etc., facultando también al Congreso a dictar un código del trabajo y seguridad social.

51 *ACA*, V, 753-887.

El *Estatuto de la Revolución Argentina*, de 1966, dispuso que el gobierno ajustaría sus actos a las normas contenidas en ese "Estatuto, a las de la Constitución Nacional y leyes y decretos dictados en su consecuencia en cuanto no se opongan a los fines enunciados en el Acta de la Revolución Argentina". Por lo tanto, la vigencia de la Constitución tradicional ha quedado subordinada a las reglas de aquel Estatuto y al cumplimiento de los fines revolucionarios. En esa medida y bajo tales condiciones los tribunales continúan aplicando la ley suprema que ha presidido nuestra evolución jurídica.

175. *Constituciones y pactos interprovinciales.* — También en las provincias hubo abundantes tentativas de ordenamiento institucional, ya mediante la sanción de constituciones, ya reformando legalmente los sistemas de gobierno en vigor. Mencionaremos brevemente las primeras:

1) *Estatuto provisorio de la provincia de Santa Fe* (agosto 26 de 1819), sancionado para el gobierno de Estanislao López.

2) *Constitución de la República de Tucumán* (septiembre 18 de 1820), destinada a Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero, aunque no concurrieron los representantes de esta última provincia. Bernabé Aráoz fue designado Presidente Supremo.

3) *Reglamento provisorio para la provincia de Córdoba* (enero 30 de 1821). Era gobernador Juan Bautista Bustos. Este Reglamento revela la influencia del Estatuto nacional de 1815, y es la más extensa de todas las constituciones de este período.

4) *Constitución de la provincia de Salta* (agosto 9 de 1821), proyectada por Facundo de Zuviría.

5) *Reglamento provisorio constitucional de la provincia de Corrientes* (diciembre 11 de 1821). Fue dictado poco después de separarse este distrito de Entre Ríos.

6) *Estatuto provisorio constitucional de la provincia de Entre Ríos* (marzo 4 de 1822). Fue redactado por el doctor Pedro José Agrelo bajo el gobierno del coronel Lucio Mansilla.

7) *Reglamento constitucional para la nueva provincia de Catamarca* (julio 11 de 1823). Es una imitación de los precedentes nacionales de 1815 y 1817.

8) *Constitución de la provincia de Corrientes* (septiembre 15 de 1824). Es una reforma de la anterior.

9) *Carta de Mayo*, de San Juan (julio 13 de 1825). No contiene más que una declaración de derechos, sancionada bajo la influencia del gobernador Salvador María del Carril.

10) *Reglamento provisorio para el régimen y gobierno de la provincia de San Luis* (enero 7 de 1832). Breve código político y administrativo.

11) *Proyecto de constitución para la provincia de Buenos Aires* (diciembre de 1833). No fue sancionado, pero tuvo influencia sobre otras constituciones provinciales posteriores.

12) *Estatuto provincial de Jujuy* (febrero 6 de 1839).

13) *Constitución de la provincia de Santa Fe* (julio 17 de 1841), sancionada durante el gobierno de Juan Pablo López.

14) *Código constitucional provisorio de la provincia de Córdoba* (febrero 1° de 1847), dictado bajo el gobierno de Manuel López. Reproduce muchas disposiciones del anterior aunque acentúa su tendencia federal.

15) *Estatuto provincial de Tucumán* (octubre 27 de 1852), sancionado después del derrocamiento de Rosas y del gobernador Celedonio Gutiérrez [52].

Estas constituciones, en su mayor parte, son remedos simplistas de las nacionales precedentes y por lo común carecen de originalidad. A pesar de las importantes declaraciones relativas a la unión de todas las provincias, éstas se proclaman independientes y con frecuencia acentúan un partidismo federal que desnaturaliza el régimen jurídico al excluir del gobierno a los adversarios. Esta tendencia fue aumentando en las constituciones y en las leyes posteriores a la gran conmoción de 1840.

Por lo demás, la vigencia de estos cuerpos legales fue siempre de muy corta duración. Muchos gobernadores ejercieron de hecho o de derecho facultades extraordinarias o la suma del poder público, desvirtuando así todo ordenamiento legal.

Sin embargo, aquellas manifestaciones de independencia nunca tuvieron un propósito separatista. La unidad nacional, aunque destruida por la desaparición de los gobiernos centrales, subsistía en potencia como un anhelo común. Para mantenerlo se firmaron numerosos pactos o tratados

52 La Constitución de Salta en EMILIO RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, II, apéndice, 376-381. La tucumana de 1820 fue publicada facsimilarmente por ERNESTO H. CELESIA, *Constitución de la República de Tucumán, 1820*, Buenos Aires, 1930. Las demás figuran en JUAN P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas*, I, Buenos Aires, 1914.

interprovinciales, que al mismo tiempo que ponían en evidencia la soberanía de cada distrito trataban de vincularlos para la realización de propósitos generales.

Este sistema comienza en 1820 y termina cuarenta años después. El tratado del Pilar (febrero 23 de 1820) inaugura la serie, poniendo fin a la guerra civil entre Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Entre los más importantes de esos convenios cabe mencionar el famoso "cuadrilátero", que firmaron las provincias del Litoral y Buenos Aires en enero 25 de 1822 para establecer entre ellas una firme alianza; el de mayo 17 de 1827, celebrado entre once provincias que rechazaron la Constitución de 1826; los de octubre del mismo año destinados a proseguir la guerra contra el Brasil; el Pacto Federal de enero 4 de 1831 que instituyó la Comisión Representativa de las Provincias Litorales; el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos (mayo 31 de 1852) en cuya virtud se reunió el Congreso Constituyente de Santa Fe; el pacto de San José de Flores (noviembre 10 de 1859) que selló la unión de Buenos Aires y la Confederación; y por último el de junio 6 de 1860 que completó el anterior [53].

Estos convenios fueron, en su origen, consecuencias directas de las guerras civiles: eran tratados de paz destinados a poner término a la lucha, o tratados de alianza preparatorios de una contienda previsible. Es cierto que muchos de ellos contenían declaraciones importantes acerca de la futura organización del país, pero tales aspiraciones no llegaron a concretarse antes de 1852. Tampoco creaban un ordenamiento institucional: simplemente lo preparaban.

No obstante, la necesidad de regularizar la convivencia entre las provincias hizo que se fueran incorporando a los pactos cláusulas que establecían normas importantes en lo referente a las relaciones mutuas, algunas de las cuales fueron más tarde incluidas en la Constitución de 1853.

176. *Los códigos de comercio.* — Fuera de la ley suprema, los códigos nacionales tienen importancia fundamental en nuestro derecho. Conviene estudiar no sólo su contenido (como ya lo hemos hecho en buena medida en los capítulos anteriores), sino también el proceso de su elaboración y de sus modificaciones.

El primero que en nuestra historia se creyó necesario preparar fue el de comercio. Manuel José García —ministro de Martín Rodríguez y más

53 Todos los pactos interprovinciales y los documentos complementarios en *ACA*, VI, 2ª p., 131 y sig.

tarde de Las Heras— fue sin duda el promotor de la idea. En 1824 se dictó un decreto nombrando una comisión redactora, y Pedro Somellera, entonces profesor de derecho civil, compuso un primer libro destinado a reglamentar los aspectos procesales del derecho mercantil (tribunales, competencia y formas de actuar). Más tarde los tres libros siguientes fueron encomendados a Bernardo Vélez Gutiérrez, que los presentó al gobierno bonaerense en abril de 1825, agregándoles tal vez otro esbozo del primero. No se conoce más que este último, en 92 artículos, cuya paternidad no puede atribuirse con certeza a ninguno de los dos autores mencionados [54]. El proyecto reemplazaba al antiguo Consulado por un juzgado mercantil y un tribunal de alzadas.

Hubo posteriormente otras iniciativas para sancionar un código de comercio, y hasta se propuso la adopción del que España había dictado en 1829, pero ninguna de ellas prosperó [55]. Sin embargo, el español fue convertido en ley por tres provincias, y en otras se modificaron parcialmente las normas vigentes (ver nº 161).

La reforma completa sólo fue realizada en la segunda mitad del siglo. El Estado de Buenos Aires —separado entonces de la Confederación— encargó la tarea preparatoria al doctor Eduardo Acevedo, jurisconsulto uruguayo que pocos años antes había proyectado un código civil para su patria. Acevedo nació en Montevideo en 1815, recibiéndose de abogado en Buenos Aires en 1838 con una tesis titulada "Disertación sobre los abogados". Vuelto a su tierra natal, tuvo actuación en diversos cargos judiciales e intervino también en política acompañando a Oribe. Pero no dejó por ello sus estudios de derecho y en 1851 —precisamente el año del pronunciamiento de Urquiza y de la capitulación de Oribe— concluía su *Proyecto de un código civil para el Estado Oriental del Uruguay*, que fue publicado un año después. Esta obra tuvo gran nombradía en su tiempo y sirvió de base para el código definitivo que hizo el argentino Tristán Narvaja y se sancionó en 1868. Las vicisitudes políticas obligaron a Acevedo a volver a Buenos Aires, en donde actuó durante un lustro (1855-60) como presidente de la Academia de Jurisprudencia. Murió en 1863.

Al formalizarse el encargo, quedó entendido que los trabajos de Acevedo serían revisados o corregidos por el Ministro de Gobierno, Dalmacio Vélez Sarsfield, que por esta circunstancia no quiso aparecer ofi-

54 Publicado por JULIO CÉSAR GUILLAMONDEGUI, *Primer proyecto de código de comercio rioplatense (1824)*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 16, 203-218, Buenos Aires, 1965.

55 Ver LEVENE, *Historia del derecho argentino*, cit., V, 403 y VIII, 121-128.

cialmente hasta concluida la obra. De hecho, el código fue discutido y redactado en estrecha colaboración por ambos. Acevedo preparó la estructura y el contenido del proyecto, proponiendo su articulado que luego sometía a la consideración de Vélez. Este le comunicaba verbalmente o por escrito sus observaciones. De tal manera surgió el texto definitivo que fue presentado al gobierno como obra conjunta el 18 de abril de 1857.

Enviado pocos días después a la Legislatura bonaerense, encontró allí serias resistencias de quienes se oponían a su sanción a libro cerrado y de otros que le negaron su apoyo por motivos políticos. Después de muchas demoras, Sarmiento logró que las Cámaras lo convirtieran en ley del Estado el 7 de octubre de 1959.

Tres años después, cuando la Nación había logrado definitivamente su unidad política, el Congreso lo aceptó como código para todo el país mediante la ley 15, de septiembre de 1862. Fue entonces, al discutirse esta ley, que se produjo una aguda polémica respecto de la participación que le había correspondido a Vélez Sarsfield en la elaboración del proyecto. Manuel Quintana sostuvo que el jurista argentino no había redactado un solo artículo del código, y que si su nombre figuraba en la nota de remisión ello se debía a una condescendencia de Acevedo. Este último guardó silencio mientras Vélez defendía acaloradamente su intervención. Hace pocos años se han encontrado los borradores de los artículos que éste proyectó, los cuales no alcanzan a la cuarta parte de la obra y no siempre fueron incluidos en ella. En síntesis, cabe llegar a la conclusión —sin que esto signifique pretender disminuir la capacidad y los conocimientos de Vélez— de que la preparación del código mercantil estuvo principalmente a cargo de Acevedo [56].

El código comenzaba con una serie de "reglas generales sobre la legislación del Estado de Buenos Aires" (que luego fueron sustituidas por el título preliminar del código civil), y se dividía en cuatro libros referentes a las personas del comercio, los contratos mercantiles, el derecho de la navegación y las quiebras. La obra fue muy elogiada en su época por su carácter orgánico, la precisión de sus normas y las soluciones que incorporaba a la legislación, a la vez novedosas y adecuadas a las necesidades contemporáneas. Sus autores se inspiraron en los códigos más modernos de entonces y en las doctrinas de los jurisconsultos europeos, adoptando las disposiciones que les parecieron más convenientes para el país. En carta a Vélez Sarsfield, Acevedo le decía: "el trabajo, como usted sabe, lo he hecho teniendo siempre a la vista los códigos de Francia, Holanda, España, Portugal, Wurtemberg y Brasil, sin perjuicio de haber aprovechado las mejoras introducidas en la legislación francesa sobre quiebras, la ley general de Alemania sobre letras y muchas de las disposiciones vigentes en Inglaterra, Estados Unidos, etc." [57].

56 RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *La formación intelectual de Vélez Sarsfield*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 15, 156-178, Buenos Aires, 1964.

Después de entrar en vigencia el código civil, las "reglas generales sobre la legislación" y muchas otras normas comunes a ambas ramas del derecho quedaron derogadas. Era además necesario modernizar la legislación mercantil. Desde 1870 se encomendaron tales reformas a sucesivas comisiones, hasta que en octubre de 1889, por ley 2637, quedó sancionado el proyecto que habían preparado Wenceslao Escalante, Estanislao Zeballos, Benjamín Basualdo y Ernesto Colombres, miembros de la Cámara de Diputados.

El nuevo código no era más que un perfeccionamiento del anterior, para adaptarlo a los adelantos del derecho mercantil y a las circunstancias del país. Eliminando aquellas normas de derecho común, comenzaba por declarar que el código civil sería la legislación supletoria en todo aquello que no estuviera previsto en el de comercio. Se reglamentaron más minuciosamente las sociedades anónimas, los transportes, los cheques y otras instituciones. Aunque el criterio predominante en la comisión fue el de no alterar sino aquellas disposiciones que requerían cambios, el resultado general fue una actualización del derecho mercantil adaptándolo a los criterios y a los adelantos doctrinarios de la época. La estructura y el contenido siguieron siendo análogos, y este código ha demostrado tener una vitalidad sorprendente, pues muchas de sus normas continúan en vigor.

Después de 1889 se introdujeron, no obstante, alteraciones fundamentales a algunas de sus partes, como ya lo recordamos en el nº 161.

177. *El código civil.* — La reforma de la legislación, en todas sus ramas, era un anhelo que se puso en evidencia a través de múltiples tesis académicas, peticiones de los tribunales y disertaciones científicas, especialmente a mediados del siglo. Urquiza, por un decreto de 1852, nombró varias comisiones codificadoras que no alcanzaron a iniciar sus tareas. El Estado de Buenos Aires, luego de presentado el código de comercio, en-

57 Carta de marzo 16 de 1857, en CARLOS ALBERTO ACEVEDO, *Ensayo histórico sobre la legislación comercial argentina*, 149, Buenos Aires, 1914.

comendó la redacción del civil a Marcelo Gamboa y Marcelino Ugarte, en cumplimiento de una ley de octubre de 1857. Sólo este último redactó el libro primero, pero en febrero del siguiente año le fue retirado el encargo invocando razones financieras, aunque tal vez intervinieron también motivos políticos en la decisión gubernativa.

Ugarte —nacido en Buenos Aires en 1822 y muerto en la misma ciudad cincuenta años después— se había destacado como abogado de fama y era además profesor de derecho civil. Actuó también alternativamente como parlamentario y al final de su existencia fue nombrado miembro de la Corte Suprema. Su inconcluso proyecto sólo comprende el libro primero que se ocupa de las personas, y se completa con una exposición titulada "Fundamentos del Proyecto de Código Civil". La obra se inspiraba principalmente en los proyectos de Acevedo para el Uruguay y de Florencio García Goyena para España, así como en los códigos de Austria y de Chile, sancionados poco tiempo antes. También recurrió a los comentaristas franceses del Código Napoleón sin olvidar tampoco la cita de las leyes castellanas, romanas o argentinas cuando contenían soluciones coincidentes. En términos generales, Ugarte trató de sistematizar el derecho en vigor, sin introducirle reformas fundamentales, pero procurando darle el orden y la precisión que le faltaba [58].

Pocos años después el Congreso, por ley 36 de junio de 1863, autorizó al presidente Mitre a nombrar comisiones encargadas de preparar los códigos nacionales que aún no habían sido sancionados. En vez de una comisión, aquél nombró a Dalmacio Vélez Sarsfield a fines de 1864 con el encargo de proyectar la legislación civil.

El gran jurisconsulto había nacido en Córdoba en 1800, recibiéndose de bachiller en leyes en la Universidad local. A fines de 1822, y en virtud de la práctica realizada en el estudio del doctor Dámaso Gigena, el gobierno provincial le otorgó el título de abogado. Poco después pasó a Buenos Aires, en donde fue representante de San Luis en el Congreso de 1824-27 y profesor de economía política durante tres años, hasta que renunció a principios de 1829. Ante la persecución rosista, tuvo que alejarse de Buenos Aires durante un tiempo, pero pudo volver a esta ciudad en 1832.

Durante esos años, y hasta 1840, se dedicó intensamente al estudio de los derechos de Roma, Castilla e Indias. Su conocimiento del latín, una buena biblioteca y el tiempo que le dejaba disponible el ejercicio de su

[58] RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Marcelino Ugarte, 1822-1872, un jurista en la época de la organización nacional*, Buenos Aires, 1954.

profesión lo convirtieron en el abogado más preparado del país, ya en ese entonces. Para responder a las necesidades de la enseñanza preparó las ediciones de tres libros: el *Prontuario de Práctica Forense*, de Manuel Antonio de Castro; las *Instituciones de Derecho Real de España*, de José María Alvarez (ambos de 1834); y las *Instituciones de Derecho Eclesiástico*, de Francisco Javier Gmeiner (1835). El segundo fue el más importante. Alvarez era un catedrático de Guatemala que había publicado en su patria una adaptación de las *Recitationes in elementa juris civilis* de Heinecio, famoso jurisconsulto alemán del siglo XVIII. La obra —que comprendía el derecho civil y parte del procesal— fue adicionada por Vélez Sarsfield con notas y apéndices, convirtiéndose en el texto obligado para la enseñanza durante muchos años.

En 1840, ante las persecuciones de Rosas, Vélez se refugió en su estancia y dos años después fue a instalarse en el Uruguay. Pero pudo volver a Buenos Aires en 1846 con el consentimiento del dictador. En esa época de relativa inacción siguió estudiando derecho, pero esta vez con el auxilio de los comentaristas del código francés que entonces formaban la escuela de la exégesis. Se familiarizó, de tal manera, con las doctrinas más modernas, que partían de bases distintas de las que inspiraban el antiguo derecho hispánico. Compuso también dos obras un tanto ajenas a su especialidad: el *Derecho Público Eclesiástico* (que sólo fue impreso en 1854) y —a pedido de Rosas— la *Discusión de los títulos del gobierno de Chile a las tierras del Estrecho de Magallanes* (1853).

Después de Caseros, Vélez se dedicó a la vida pública. Fue actor de primera línea en el periodismo, en las Cámaras y en el gobierno, y uno de los que dirigieron la política porteña y las relaciones entre Buenos Aires y la Confederación. Más tarde, ya unificado el país, siguió actuando con Mitre y con Sarmiento hasta su muerte, ocurrida en 1875.

Esta participación en el gobierno no le hizo olvidar sus estudios jurídicos. Ya recordamos su colaboración en el proyecto de código mercantil que él mismo defendió en la Legislatura. Durante la década de 1860 fue aumentando su conocimiento del derecho contemporáneo a través de los autores franceses de la escuela dogmática y de otros como Savigny, el brasilero Freitas, el romanista Maynz, etcétera.

Con este bagaje iba a emprender la preparación del código civil. A los ocho meses de recibir el encargo de Mitre, Vélez presentaba el primer libro y sucesivamente los demás, hasta quedar concluida e impresa la obra en agosto de 1869. A fines de septiembre —gracias al empeño del gobierno y al consentimiento de la oposición— el Congreso sancionaba como ley 340 el proyecto del gran codificador argentino, para que entrara

en vigencia el 1° de enero de 1871. La edición oficial fue hecha en Nueva York, pero hubo que introducirle correcciones (ley 527) y en 1882 (ley 1196) se agregó una "fe de erratas" con la cual se hizo la nueva edición auténtica en los talleres de la imprenta La Pampa.

Vélez Sarsfield utilizó una enorme cantidad de fuentes. En las notas que puso al pie de casi todos los artículos —algunas de las cuales analizan minuciosamente el problema resuelto— menciona las leyes de Roma y de Castilla, los códigos del siglo XIX, los tratadistas más modernos y aun los de anteriores centurias, demostrando una erudición sorprendente. Sus principales inspiradores fueron, sin embargo, Augusto Teixeira de Freitas, con su *Consolidaçao das leis civis* y su inconcluso *Esboço*; Federico Carlos de Savigny (*Sistema del derecho romano actual*, principalmente); los grandes comentaristas del código francés (sobre todo Aubry et Rau, Demolombe, Marcadé, Duranton, etc.); Ortolán y Maynz como expositores del derecho romano; García Goyena con sus *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español*; y muchos otros autores.

Aunque inspirado en esas fuentes, el proyecto de Vélez Sarsfield no fue una obra puramente doctrinaria. Las producciones de aquellos juristas le sirvieron para completar su conocimiento del derecho moderno, sugerirle nuevas ideas y perfeccionar su técnica legislativa. Pero no le hicieron perder de vista ni el derecho vigente en el país ni la necesidad de adecuar las leyes a nuestras propias modalidades. El perfeccionamiento de la legislación, en su técnica y en sus soluciones científicas, no se hizo partiendo de criterios ideológicos sino con el objeto de resolver con espíritu realista los innumerables problemas derivados de las relaciones civiles, tratando de mantener las costumbres imperantes.

El código contiene dos breves títulos preliminares ("de las leyes" y "del modo de contar los intervalos del derecho"), que son en realidad normas comunes a todas las ramas del derecho y esbozan también los principios fundamentales del sistema internacional privado. Luego se divide en cuatro extensos libros: 1) de las personas (comprendiendo el matrimonio y la familia); 2) de los derechos personales en las relaciones civiles (que trata de las obligaciones en general, de los hechos y actos jurídicos y de los que dan origen a las obligaciones, especialmente los contratos); 3) de los derechos reales (incluyendo los de garantía); y 4) de las disposiciones comunes a los derechos reales y personales, en el cual se reglamentan las sucesiones, los privilegios y la prescripción.

Modernos tratadistas —sin dejar de reconocer los méritos del código— han criticado su método (que no se adapta al sistema de enseñanza), la redacción a veces confusa de algunos artículos y ciertas contradicciones. La primera crítica debe descartarse, porque no se trata de una obra didáctica. Las demás, aunque verdaderas, no deben hacer olvidar las excelencias de una obra que en su tiempo superó a todos los códigos contemporáneos, la novedad de muchas soluciones hasta entonces no legisladas, la doctrina y erudición que fluyen de sus notas y el conjunto de una labor extraordinaria, demostrativa de la capacidad y del saber del eminente codificador. La mejor prueba de su importancia y de su valor, como sistematización de esta rama del derecho, consiste en que mantiene su vigencia desde hace un siglo, modificado solamente en ciertos aspectos exigidos por la evolución natural de la sociedad o porque era necesario incorporar normas que en su época eran desconocidas. De estas reformas nos hemos ocupado en el n° 153.

Eso demuestra la gran adaptación del código a las necesidades y tendencias del país, cuyas transformaciones sociales no le han impedido subsistir en gran medida. Carecen de fundamento, por lo tanto, las críticas contemporáneas de Alberdi, que sostuvo la falta de originalidad del código —imitación de otros modelos europeos— y el olvido de las leyes nacionales. Vélez Sarsfield conocía muy bien el derecho vigente (y lo cita en las notas cuando es oportuno, lo mismo que el romano), y su obra no se inspira exclusivamente en precedentes extranjeros sino que extrae de ellos, aun perfeccionándolos, las soluciones que le parecieron más convenientes y adecuadas a las modalidades nacionales.

También se ha dicho, y con razón, que el código civil es individualista. Ello es lógico si se tiene en cuenta la época en que fue proyectado, la ideología predominante entonces y el contenido mismo de una legislación destinada fundamentalmente a sistematizar el régimen de las personas y de la propiedad. Pero, como lo advirtió Cháneton hace ya tres décadas, ese individualismo principista del código aparece mitigado por disposiciones que le dan una gran flexibilidad [59], las cuales han permitido a la jurisprudencia adaptarlo a la evolución natural de la sociedad.

178. *Los códigos penales.* — Más dificultoso que el comercial y el civil fue llegar a la modernización del régimen penal, y aun después de lograd este objetivo se hizo necesario reformarlo repetidas veces.

La misma ley 36, que citamos en el número anterior, preveía el nombramiento de una comisión redactora del código penal. Mitre, si-

59 ABEL CHÁNETON, *Historia de Vélez Sarsfield*, 2ª ed., II, 239-240, Buenos Aires, 1938.

guiendo el criterio que había aplicado respecto del civil, nombró con ese objeto al doctor Carlos Tejedor en diciembre de 1864.

Tejedor era porteño, nacido en 1817, y había hecho sus estudios jurídicos en su ciudad natal. Formó parte de la Asociación de Mayo, tuvo que huir a Chile en 1840 y allí alternó el ejercicio del periodismo con sus funciones de abogado, en sociedad con Enrique Rodríguez, el futuro autor del código de minería. Vuelto a Buenos Aires después de la caída de Rosas, a fines de 1856 fue designado profesor de derecho criminal y mercantil publicando pocos años después su *Curso de derecho criminal* (nº 156, nota 98). Más tarde ocupó diversos cargos públicos, entre otros el de gobernador de su provincia. En tal carácter fue el promotor de la revolución de 1880, viéndose obligado a renunciar a raíz de su derrota. Este fracaso no le impidió seguir actuando en la vida pública. Llegó a vivir hasta 1903.

Tejedor dividió su proyecto en dos partes: la general fue presentada en 1865 y la especial tres años después. Ya analizamos brevemente su contenido en el nº 156. La obra no tuvo la suerte de ser considerada de inmediato por el Congreso, como ocurrió posteriormente con el código civil. En cumplimiento de una ley, el Poder Ejecutivo la sometió al examen de una comisión integrada inicialmente por José Roque Pérez, Marcelino Ugarte y Manuel Quintana, la cual, a raíz de sucesivas renuncias o muertes, quedó formada en definitiva por Sisto Villegas, Andrés Ugarriza y Juan Agustín García. Estos últimos, en vez de analizar y eventualmente corregir el proyecto, prepararon en 1881 otro muy distinto que tampoco fue aprobado.

Entre tanto, ocho provincias sancionaron como leyes locales —y ante la falta de un código nacional— el proyecto Tejedor [60]. Del mismo modo, Córdoba adoptó en 1882 el de Villegas, Ugarriza y García.

Aquél se inspiró principalmente en el Código de Baviera de 1813 —obra del jurisconsulto Feuerbach— y en los de Luisiana y España. Este último también fue la principal fuente que tuvo en cuenta el proyecto de 1881. Ambos, dada la época en que fueron redactados, aceptan y adhieren a las enseñanzas de la escuela clásica.

El proyecto de 1881 fue inmediatamente enviado al Congreso. La Cámara de Diputados nombró una comisión revisora integrada por algunos de sus miembros, la cual prefirió reformar la obra de Tejedor en razón de que ésta regía en casi todo el país. El dictamen, concluido en 1885, fue aprobado en general ese mismo año y luego convertido en la ley 1920 de

60 Ver nº 156, nota 98.

fines de 1886. De esta manera, y con excesiva demora, surgió el primer código penal de la Nación.

El nuevo sistema definía el delito como "toda acción u omisión penada por la ley". En el libro primero legislaba en general sobre los delitos y las personas responsables, la culpa o imprudencia, los cómplices y encubridores y las penas con sus eximentes, atenuantes y agravantes. Estas eran las de muerte, presidio, penitenciaria, prisión, arresto, destierro, etc. En el libro segundo se determinaban las sanciones por los diversos delitos contra las personas, las garantías individuales, la propiedad y los que se cometieran en perjuicio del Estado. Se abandonaba el sistema de penas fijas del proyecto Tejedor dejando mayor latitud a los jueces, pero al igual que el anterior mantenía en vigor la ley 49 relativa a los delitos que debían juzgar exclusivamente los tribunales federales.

La crítica fue adversa al código de 1886, que no llegaba a unificar la legislación penal, carecía de método adecuado, era excesivamente casuista, no incluía instituciones nuevas ya conocidas en otros países, pasaba en silencio hechos que merecían ser penados y, por último, imponía un régimen de sanciones de difícil o imposible cumplimiento entonces respecto de las penas privativas de libertad.

A mediados de 1890 el gobierno designó a tres destacados juristas para que proyectaran las reformas necesarias. El decreto aludía a los defectos del código vigente y a los nuevos adelantos de la legislación y de la ciencia penal. Rodolfo Rivarola, Norberto Piñero y José Nicolás Matienzo —que fueron los nombrados— presentaron un año después un nuevo proyecto completo, que se apartaba fundamentalmente del sancionado en 1886. Incluía, ante todo, los delitos comprendidos en la ley 49, era más amplio, abarcaba mayor número de infracciones y observaba un método más moderno y perfeccionado. Sus autores se inspiraron principalmente en el código italiano de 1889 y también en el de Holanda. No aparece todavía la influencia de la escuela positiva.

No obstante los elogios que se prodigaron a esa obra, el Congreso no llegó a considerarla. En la misma época (1885), el eminente jurista Lisandro Segovia publicaba —sin encargo oficial alguno— otro proyecto de código penal.

En vez de procurar la sanción de un nuevo código, el Congreso aprobó en 1903 una serie de reformas parciales preparadas por una comisión de la Cámara de Diputados (ley 4189). Casi todas las modificaciones provenían del proyecto de 1891 pero, al insertarlas en el viejo código, destruían la coherencia del sistema. Además, quedó en vigor la ley 49, perdiéndose la oportunidad de unificar la legislación penal. Otras leyes

fueron sancionadas posteriormente para crear nuevas figuras delictivas o agravar las penas de las existentes.

No satisfizo esta reforma. A fines de 1904 el presidente Quintana designó una comisión de reformas legislativas que, entre otras leyes, debía examinar las de orden penal. De ella —entre cuyos miembros estaban Piñero y Rivarola— surgió el proyecto de 1906, recibido en general con elogios a pesar de su eclecticismo. No era otra cosa que un intento de perfeccionar el proyecto de 1891, y tampoco fue tratado en el Congreso.

Sin embargo, era cada vez más imperiosa la necesidad de modernizar esa legislación defectuosa e inorgánica. La doctrina nacional y extranjera difundía las teorías de la escuela positiva, que eran opuestas a las que inspiraban el derecho en vigor.

El diputado Rodolfo Moreno (h.) fue el promotor del nuevo código, si bien éste no aceptó sino parcialmente las nuevas orientaciones de la ciencia penal. Moreno (1879-1953) actuó desde joven en La Plata como periodista y profesor. Marcelino Ugarte lo hizo Ministro de Gobierno en 1915 y un año después fue diputado nacional. Desde entonces tuvo activa participación en la vida política del país y llegó a ser gobernador de su provincia en 1941, ocupando además, antes y después, muchos otros cargos públicos. En 1916 presentó a la Cámara de la cual formaba parte un proyecto de código penal basado en el de 1906, aunque introduciéndole importantes modificaciones.

Este proyecto fue estudiado en el Congreso y fuera de él. Se hicieron encuestas entre magistrados y profesores, y como resultado de todo ello muchos cambios se incorporaron a la obra original, pero siempre bajo la dirección o el concurso de Moreno. Por fin quedó convertido en la ley 11.729, promulgada en octubre 29 de 1921 para entrar en vigor seis meses después. Una fe de erratas (que también introducía algunas correcciones) fue aprobada por el Congreso un año más tarde (ley 11.221).

El código de 1921 seguía una línea doctrinaria que no era precisamente la de la escuela positiva, no obstante lo cual incorporaba a nuestra legislación instituciones nuevas como la condena condicional, la libertad condicional, etc. Pero lo más importante fue la derogación de la ley 49 y la inclusión en el código de los delitos de carácter federal, así como de otros que se habían incriminado separadamente, en un intento por cierto incompleto de unificar el sistema represivo.

No obstante estas ventajas, el código penal adoptaba un régimen excesivamente benigno que se acentuó a través de la jurisprudencia. Su ascendencia semiclásica no le permitió tener en cuenta ciertas formas de criminalidad que han ido surgiendo en el mundo contemporáneo, y eliminó también figuras delictivas que —como las de la ley 7029— sancionaban las actividades subversivas. Estas fallas han obligado a modificar el código en aspectos substanciales mediante las leyes que se han mencionado ya en el nº 156.

El código está dividido en dos libros, titulados "Disposiciones generales" y "De los delitos". El primero trata de la aplicación de la ley penal, las distintas clases de sanciones (reclusión, prisión, multa e inhabilitación), la condena condicional, la reparación en instancia penal de los perjuicios ocasionados por el delito, la imputabilidad, la reincidencia, etc. El segundo libro legisla sobre los delitos contra las personas, el honor, la honestidad, el estado civil, la libertad, la propiedad, la seguridad pública, el orden público, la seguridad de la Nación, los poderes públicos y el orden constitucional, la administración pública y la fe pública.

179. *El código de minería.* — En el nº 162 nos hemos ocupado de los antecedentes de la legislación minera en nuestro país. La Constitución de 1853 le dio carácter nacional al confiar al Congreso la sanción del código correspondiente.

El primer proyecto destinado a cumplir esa finalidad fue preparado por Domingo de Oro (1800-1879), sanjuanino que había tenido actuación en las luchas civiles y en la campaña de la independencia. Radicado en Chile desde 1836, se familiarizó allí con los problemas de la minería. Vuelto al país después de la caída de Rosas, Oro recibió el encargo del gobierno nacional de visitar las provincias que tenían yacimientos mineros y de proponer las medidas más conducentes al fomento de esta industria (diciembre 22 de 1860). En 1862 el gobernador de San Juan, que era entonces Sarmiento, lo designó Diputado de Minas al crear simultáneamente este cargo. Como resultado de esta experiencia y de aquella comisión, Domingo de Oro redactó un proyecto de código que, luego de ser revisado por un grupo de personas competentes, fue remitido por Mitre al Congreso en septiembre de 1864. Como ya lo señalamos anteriormente, este proyecto fue rechazado porque negaba a las provincias la propiedad de las minas existentes en su territorio.

Años más tarde, en 1876, Avellaneda encomendó esa tarea al doctor Enrique Rodríguez (1809-1891), cordobés que había estudiado derecho en su ciudad natal y que luego, por razones políticas, se estableció en Chile, ejerciendo activamente su profesión. Vuelto al país, fue magistrado y gobernador (1874-1877) en su provincia. Su especialización en derecho

minero y la experiencia adquirida en Chile lo habilitaban para ser el redactor del proyecto.

Este último fue remitido al Congreso por el presidente Roca en septiembre de 1885. Allí se formularon críticas severas porque en sus disposiciones invadía la esfera jurisdiccional de las provincias, prohibiéndoles explotar directamente sus minas e imponerles contribuciones. El proyecto creaba, además, tribunales de la Nación, cercenando las atribuciones locales. Estas y otras normas fueron modificadas o suprimidas por el Congreso, sancionándose el código como ley 1919 en diciembre de 1886. Este fue reformado en 1917 (ley 10.273) para introducir el canon anual y la obligación de invertir cierto capital en las minas; y más tarde, con respecto al petróleo, por la ley 12.161 del año 1935.

El proyecto de Rodríguez fue presentado con extensas notas y comentarios que, además de constituir una erudita exposición de la materia, mencionan las leyes y doctrinas que inspiraron su obra. Estas, además de las normas vigentes en la época indiana, son los códigos y tratados más modernos.

180. *Otros códigos nacionales.* — La Constitución de 1853 facultó al Congreso para sancionar los códigos civil, comercial, penal y de minería, nacionalizando así estas ramas del derecho. Los demás códigos posibles (de Procedimientos, rurales, de Aguas, etc.) permanecieron en la esfera de la legislación local.

En 1949, y respondiendo a nuevas necesidades que un siglo antes no habían podido preverse, la reforma constitucional agregó los códigos "aeronáutico, sanitario y de derecho social". En virtud de esta nueva disposición, en 1954 fue promulgado el código aeronáutico (ley 14.307), fruto de largos y profundos estudios realizados por especialistas.

Aunque aquella reforma de 1949 fue anulada, y la de 1959 sólo incluyó el código del trabajo y seguridad social, ello no ha impedido que el aeronáutico continúe en vigor. La índole misma de la navegación aérea hace que ella exceda el marco y los límites de las provincias, por lo cual resulta evidente que se trata de un poder implícito de la Nación, aunque no se encuentre formalmente incluido entre las normas de la ley suprema. El código del trabajo no ha sido sancionado, y la movilidad misma de esta rama del derecho no permite prever que lo sea en fecha próxima.

Aunque tampoco está expresamente previsto como código en la Constitución, también es nacional el de justicia militar. El Congreso tiene competencia para "formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno"

de las fuerzas armadas (art. 67, inc. 23). Hasta fines del siglo XIX continuaron en vigor los de la época hispánica sancionados por Carlos III, con algunas reformas posteriores. Era necesario modernizar esa legislación anticuada, adaptándola también al régimen militar contemporáneo. A fines de 1894 quedó promulgado el primer "código militar" (ley 3190), sustituido pocos años después por el *Código de Justicia Militar* que elaboró el doctor José María Bustillo y fue aprobado por el Congreso con algunas modificaciones (ley 3679, de enero de 1898).

Este código se ocupa de la organización y competencia de los tribunales militares, del procedimiento a seguir ante ellos y de las penas que pueden aplicar. Comprende, por lo tanto, el derecho procesal y penal de orden castrense, referido naturalmente a las instituciones y personas sometidas a esa jurisdicción. La tercera parte del código (derecho penal militar) sólo entró en vigencia con la ley 3737, sancionada a fines del mismo año. Posteriormente, en 1905, se introdujeron algunas modificaciones en virtud de la ley 4708.

La necesidad de adecuar ese código a la organización más moderna de las fuerzas armadas, a las normas penales de 1921 y a la Constitución de 1949 obligó a sancionar otro en 1954, mediante la ley 14.029. Este abarca las mismas materias que el anterior y ha sido objeto de ulteriores modificaciones.

El derecho procesal, como ya lo señalamos, era y es de competencia de las provincias, que organizan sus propios tribunales y establecen las reglas para actuar ante ellos. La Nación, sin embargo, tuvo que hacer lo mismo con respecto a las magistraturas federales (Corte Suprema y demás tribunales inferiores), mediante las leyes 48 y 50, que fijaron su organización y sus procedimientos. Esta última, aunque no tenía tal nombre, era un verdadero código de la materia que, con algunas modificaciones, se mantuvo en vigor hasta épocas recientes.

Por otra parte, cuando se federalizó la ciudad de Buenos Aires, continuaron vigentes en el nuevo distrito los antiguos Códigos de procedimiento (civil y criminal) de la provincia homónima, a los cuales se les introdujeron, con el andar de los años, múltiples reformas. Aun cuando algunas de ellas comprendían ambas jurisdicciones (la federal y la de Buenos Aires), siempre subsistieron diferencias sustanciales en el modo de actuar ante ellas.

Esta anomalía —en lo referente al proceso civil— desapareció recientemente, al dictarse en 1967, por la ley 17.454, el *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, que organiza conjuntamente ambos regímenes (ver nº 134). Este constituye, por lo tanto, un código nacional en

la medida en que sus disposiciones se aplican en la Capital Federal y en todas las provincias a través de las magistraturas federales. Existe, por lo demás, una marcada tendencia a uniformar esta rama del derecho en todo el territorio del país, evitando regímenes diversos que ya no responden a distintas necesidades.

181. *Los tratados internacionales.* — Ya recordamos, en el nº 171, que "los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación" (art. 31 de la Constitución), aunque también dijimos que sobre ellos priva la carta fundamental del país, puesto que pueden ser impugnados si contrarían sus disposiciones.

La Constitución establece, por otra parte, que "el gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y de comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público" que ella consagra. El Congreso, por su parte, tiene la facultad de "aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones, y los concordatos con la Silla Apostólica"; tratados y concordatos que debe firmar el Poder Ejecutivo (arts. 27, 67, inc. 19 y 86, inc. 14). Las relaciones internacionales, por lo tanto, son de competencia exclusiva de la Nación.

Estos acuerdos con otros países, al ser ratificados por el Congreso, se convierten en leyes nacionales dictadas "en consecuencia" de la Constitución, y tienen la misma fuerza obligatoria que estas últimas. Aun podría sostenerse que son superiores, puesto que no cabe derogarlos unilateralmente, como ocurre con las leyes, salvo el derecho de denunciarlos en la forma que esos mismos tratados suelen prever. La circunstancia de que al ratificarlos el Congreso les da la forma de una ley no altera la naturaleza intrínseca de aquellos, que continúan siempre siendo acuerdos internacionales. Se discute si, en el conflicto entre un tratado y una ley posterior, debe esta última prevalecer. Creemos que mientras el primero no sea denunciado continúa en vigor, pues lo contrario significaría autorizar el incumplimiento de esos compromisos bilaterales; pero esta opinión no siempre es aceptada.

Si bien la ratificación legislativa pone en vigor los tratados, hay otros acuerdos que no necesitan de ella, o bien porque su posibilidad ya está prevista en aquéllos, o bien porque versan sobre materias de menor importancia. Respecto de ambos podría decirse que caben dentro de la competencia del poder administrador, es decir del Ejecutivo, el cual suele incluso delegar su firma en otros funcionarios.

A lo largo de nuestra historia, la ratificación ha estado a cargo de las autoridades que tenían el poder de legislar. Faltando el Congreso, los gobiernos ejercieron esa función, tanto en la primera mitad del siglo como en las décadas más recientes. Rosas, conforme a las facultades nacionales que tenía, celebró tratados y los hizo ratificar por la legislatura porteña. Los Congresos Constituyentes, incluyendo al de 1853, fueron simultáneamente órganos legislativos y en tal carácter confirmaron acuerdos internacionales. Lo mismo hizo la Convención Nacional reunida en Santa Fe respecto del tratado de paz con el Brasil (1828).

El primer convenio de esta naturaleza celebrado por un gobierno argentino con una potencia extranjera fue el armisticio concertado el 26 de mayo de 1812 entre Juan Rademaker y Nicolás Herrera, con el objeto de evacuar las tropas portuguesas de la Banda Oriental. Este acuerdo fue ratificado en debida forma por ambas partes. No consideramos de índole internacional los convenios anteriores con jefes españoles o con el gobierno del Paraguay, porque entraban dentro del derecho público interno.

Pero el que tuvo importancia fundamental, en esa época, fue el celebrado en Buenos Aires el 2 de febrero de 1825, por el cual Inglaterra reconocía nuestra independencia y se otorgaban derechos a los súbditos británicos.

No fueron numerosos los tratados celebrados durante la primera mitad del siglo XIX. En la segunda, en cambio, abundaron los referentes a la libre navegación de los ríos, comercio, límites, etc. Estos instrumentos han proliferado en la época contemporánea, especialmente a través de los organismos que se crearon después de las dos guerras mundiales.

Hay tratados bilaterales y colectivos. Entre estos últimos, los primeros que se firmaron fueron los de Montevideo en 1889 (ley 3192), conjuntamente con Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Se estipuló en ellos la forma de resolver los conflictos de leyes en materias de derecho privado, penal y procesal. En este siglo la Argentina ha adherido a numerosos pactos multilaterales e interviene en los organismos que agrupan a todas las naciones, a las del continente americano y a los de orden regional (ALALC, Cuenca del Plata).

182. *Las leyes.* — En un sentido puramente formal, se entiende en la actualidad que las leyes emanan del órgano o de la autoridad que tiene facultades legislativas. Esta es, por lo demás, la teoría de la Constitución.

Sin embargo, no siempre los gobiernos y congresos adoptaron esa denominación al sancionar preceptos de orden general. Las primeras ex-

presiones de naturaleza legislativa fueron llamadas —abandonando las antiguas categorías— órdenes, circulares, decretos, estatutos o reglamentos. La Asamblea de 1813 comenzó expidiendo decretos, y este título ostentan sus grandes decisiones como la abolición de la esclavitud y otras de igual trascendencia. Sólo a partir del 29 de abril de 1813 comenzó a sancionar leyes [61], aunque sin dejar por ello de llamar decretos o reglamentos a otras resoluciones. No hubo, por lo demás, ninguna norma que delimitara la materia de aquéllas y de éstos. El Congreso de Tucumán siguió con el mismo sistema de expedir decretos, y sólo más tarde aparecen las leyes. En cambio, el de 1824-27 adoptó desde el principio esta última denominación, y lo mismo hizo el de 1853, aunque en un caso especial usó la palabra "estatuto".

Esta confusión de vocabulario desaparece con la vigencia del régimen constitucional. El Congreso, en uso de sus atribuciones, sanciona leyes en las materias de su competencia, y con el mismo nombre expide los códigos, ratifica los tratados internacionales y aun —lo que es más discutible— declara la necesidad de reformar la Constitución. Algunas de esas leyes se denominan, en la práctica, estatutos.

En nuestro régimen jurídico, por lo tanto, las leyes se distinguen de las demás normas o fuentes del derecho por su origen; emanan del Congreso Nacional o de las legislaturas provinciales, y se llaman así en sentido puramente formal. Por su contenido, pueden establecer disposiciones generales (aplicables a un número indefinido de casos), y entonces son también leyes en sentido material o sustancial; o bien crean normas simplemente particulares o individuales (subsidios, pensiones, homenajes, etc.).

La formación de las leyes está reglamentada en la Constitución, como lo estuvo también en las anteriores. De acuerdo con la de 1853, los proyectos se presentan en cualquiera de las dos Cámaras, por iniciativa de sus miembros o del Ejecutivo. Sólo a la de Diputados corresponde ese privilegio cuando se trata de contribuciones y de reclutamiento de tropas (art. 44). Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasa a la otra y si ambas lo sancionan se lo envía al Poder Ejecutivo para su examen.

Si la Cámara revisora lo rechaza totalmente, el proyecto no puede repetirse en las sesiones del año. Pero si le introduce enmiendas, vuelve a la de origen. Esta última puede aprobarlas (en cuyo caso queda sancionado), o insistir en su primitiva opinión, devolviendo entonces el proyecto a la Cámara revisora, la cual necesita dos tercios de votos para mantener su decisión. Si la Cámara iniciadora reúne la misma mayoría, prevalece su criterio y el proyecto pasa al Poder Ejecutivo.

[61] *ACA*, I, 34.

Este último puede promulgar el proyecto; no tomar ninguna decisión (y en tal caso se reputa aprobado después de transcurridos diez días útiles); o devolverlo desechándolo en todo o en parte (veto). El Congreso entonces lo trata nuevamente, y necesita dos tercios de votos en cada Cámara para sancionarlo. Las facultades del Ejecutivo, frente a un proyecto de ley aprobado por el Congreso con las formalidades expuestas, le permiten por lo tanto tres opciones: la promulgación expresa, la promulgación tácita y el veto parcial o total. Si este último es rechazado por las dos Cámaras con las mayorías antedichas, aquél está obligado a promulgar la ley.

El trámite final consiste en la publicación, a fin de que la ley pueda llegar a conocimiento de todos y ser por lo tanto obligatoria. La publicación se efectúa oficialmente en los órganos previstos a este fin. Algunos códigos, por su extensión, han requerido ediciones especiales. En la actualidad, en el orden nacional, las leyes, decretos y demás disposiciones gubernativas aparecen en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, habiéndose dispuesto que los documentos insertados en él "serán tenidos por auténticos y obligatorios por el efecto de esa publicación y por comunicados y suficientemente circulados dentro de todo el territorio nacional" [62].

Siempre se trató de difundir los actos de gobierno. Al crearse la *Gaceta de Buenos Ayres*, se dispuso insertar en ella "las noticias oficiales cuya publicación interese" [63]. Las disposiciones legales que se fueron sancionando se incluyeron en los periódicos oficiales u oficiosos que sucesivamente aparecieron, no faltando tampoco la expedición de bandos impresos en hojas sueltas para fijarlos en lugares públicos. La ley 438, en 1870, ordenó editar el *Boletín Oficial de la Nación*, pero fue derogada cuatro años después por la que lleva el número 697, que autorizó al Ejecutivo a publicar las leyes y decretos "en la forma que sea más conveniente y previa licitación". Más tarde, por decreto de mayo 2 de 1893, se restableció el *Boletín Oficial* que aparece desde entonces.

Las reglas expuestas anteriormente acerca de la formación de las leyes por el Congreso estuvieron en pleno vigor desde 1854 hasta 1930.

[62] Decreto 657, de enero 14 de 1947. Lo mismo decía el decreto de mayo 2 de 1893 que más adelante se cita.

[63] *Orden de la Junta*, junio 2 de 1810, en *La revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, I, 391, Buenos Aires, 1965.

Después de este año, los gobiernos revolucionarios surgidos periódicamente se atribuyeron las funciones legislativas, y en ejercicio de ellas dictaron decretos-leyes (ver *infra*, nº 184). Desde mediados de 1966 el Presidente de la Nación asumió "todas las facultades legislativas que la Constitución Nacional otorga al Congreso" [64]. En consecuencia, el Jefe del Estado sanciona por sí solo las leyes nacionales —a propuesta de sus Ministros y a veces con el asesoramiento de órganos consultivos o comisiones especiales— y ordena publicarlas. La numeración de estas leyes continúa la anterior, que distinguía a las expedidas por el Congreso.

183. *Recopilaciones de leyes.* — El conocimiento de la legislación, dispersa en bandos y periódicos, era muy deficiente. Siempre se advirtió la necesidad de reunirla en publicaciones especiales. La de 1825 a 1827, época en que funcionó el Congreso, se editó en el primer *Registro Nacional* [65]. Años después, Bernardo Vélez preparó una *Compilación de Derecho Patrio*, la cual, aunque aprobada por el gobierno en 1832, no alcanzó a ser impresa [66]. Casi inmediatamente Pedro de Angelis publicó anónimamente su *Recopilación de las leyes y decretos promulgados en Buenos Aires, desde el 25 de mayo de 1810, hasta fin de diciembre de 1835*, con un índice general de materias [67], la cual fue continuada en 1841 y 1858 por dos nuevos tomos. La obra, aunque se refiere a la provincia de Buenos Aires, contiene muchas disposiciones nacionales, pero es bastante incompleta sobre todo en el primero y último volúmenes. Sin embargo fue utilizada por los tribunales y en su época tuvo gran importancia [68]. También fue obra de Pedro de Angelis el *Registro Diplomático de la Provincia de Buenos Aires*, publicado en 1835, que contiene tratados internacionales y pactos celebrados con las provincias, aunque no todos.

En Montevideo, Florencio Varela publicó —para suplir los defectos del Registro anteriormente mencionado— los *Tratados de los Estados del Río de la Plata y Constituciones de las Repúblicas Sudamericanas* [69], que también contiene algunas constituciones provinciales.

Después de Rosas, Ramón Ferreyra compiló el segundo *Registro Nacional de la República Argentina*, que abarca el período 1851-1861 [70]. La ley 682, sancionada en 1874, dispuso hacer un nuevo *Registro Oficial de la Nación*, "que comprenda todas las leyes y decretos de carácter nacional dictadas desde 1810 hasta 1873 inclusive". La obra fue encomendada a Aurelio Prado y Rojas, y después de pasar por el examen de una comisión que le introdujo modificaciones y agregados, fue publicada en seis volúmenes entre 1879 y 1884.

El mismo Prado y Rojas dio a la imprenta, en 1877-79, las *Leyes y decretos promulgados en la provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*, en nueve volúmenes. Tanto ésta como la anterior son recopilaciones muy completas y de gran utilidad. Las provincias, por su parte, han editado también colecciones de leyes cuya enumeración excedería los límites de esta obra [71].

Augusto Da Rocha, en 1918-19, publicó la *Colección completa de leyes nacionales sancionadas por el Honorable Congreso durante los años 1852 a 1918*, en veinte volúmenes. También hay otras compilaciones, oficiales y privadas, pero la que actualmente tiene mayor aceptación es la que dirige la Editorial La Ley desde 1940: *Anales de Legislación Argentina*, que comprende las leyes, decretos y resoluciones tanto de carácter nacional como provinciales, con excelentes índices. La misma empresa publicó los *Anales de Legislación Argentina, Complemento*, que incluye las leyes nacionales y algunos decretos importantes desde 1852 hasta 1940, en cuatro gruesos volúmenes, con otro de índices (1953-57).

Desde el punto de vista estrictamente constitucional la mejor colección de fuentes es la magnífica obra de Emilio Ravignani, *Asambleas constituyentes argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación* [72]. Esta obra reproduce, además de las constituciones y pactos, las actas de los congresos y convenciones nacionales y muchísimos documentos conexos, hasta la federalización de Buenos Aires.

64 Art. 5º del *Estatuto de la Revolución Argentina*.

65 *Registro Nacional, Provincias Unidas del Río de la Plata, 1825-1827*, Buenos Aires, 3 vols.

66 BERNARDO VÉLEZ, *Indice de la Compilación de Derecho Patrio (1832) y el Correo Judicial (1834)*, noticia preliminar de Rodolfo Trostiné, Buenos Aires, 1946 (publicación del Instituto de Historia del Derecho).

67 Buenos Aires, 1836, 3 tomos, el tercero de índices.

68 JORGE E. PIÑERO, *La "Recopilación de leyes y decretos promulgados en Buenos Aires"*, de Pedro de Angelis, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, V, 217-230, Buenos Aires, 1953.

69 Montevideo, 1848.

70 Buenos Aires, 3 vols., 1863-64.

71 Sobre ellas y todo lo expuesto anteriormente en este párrafo ver EMILIO RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, cit., I, 140-160.

72 Buenos Aires, 6 vols., 1937-39.

184. *Los decretos.* — Ya señalamos las distintas denominaciones —bandos, circulares, órdenes, estatutos y reglamentos— que adoptaron los gobiernos de los primeros tiempos para titular las normas que expedían. Poco a poco se fue imponiendo en la práctica el llamar decretos a las disposiciones promulgadas por el Ejecutivo en uso de sus facultades propias, como órgano gubernativo que debe hacer cumplir las leyes y poner en marcha la administración pública. Esta práctica no excluyó otros nombres, especialmente los de reglamentos y ordenanzas, cuando se trataba de obras legislativas de carácter orgánico y general.

La palabra decreto siguió usándose hasta hoy, por efecto de aquella tradición y por influencia de la doctrina, a pesar de que en el vocabulario constitucional se los llama "instrucciones y reglamentos" (art. 86, inc. 2°) o "actos del presidente" (art. 87). No obstante, debemos utilizar la expresión admitida y aceptada, y distinguir dentro de ella sus diversas clases.

Hasta sancionada la Constitución, no hubo límites establecidos entre lo que era función legislativa y la que correspondía a los poderes ejecutivos. Después de 1853 esta distinción se hizo más precisa, porque se fijaron las atribuciones del Congreso y del Presidente (arts. 67 y 68). Este último actúa con dos finalidades: a) "expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias" (art. 86, inc. 2°); y b) ejerce por sí solo, sin necesidad de autorización del Congreso, las demás funciones que le competen como poder administrador. En ambos casos los "actos del presidente" deben ser refrendados y legalizados por sus ministros, "sin cuyo requisito carecen de eficacia" (art. 87). En cuanto son leyes en sentido material o sustancial, los decretos deben ser publicados en la misma forma que aquéllas.

Estos actos del presidente se clasifican en doctrina en tres grupos, según su contenido y su relación de conformidad o discordancia con las leyes. Si crean normas generales se llaman reglamentos; si originan solamente normas individuales son simples decretos; y si modifican las leyes existentes (en los casos de ejecutivos de facto) son decretos-leyes.

1) Los *Reglamentos* contienen normas generales sancionadas por el Poder Ejecutivo con las dos finalidades anteriormente expuestas. No alteran la legislación, sino que la complementan. Son actos administrativos que encuadran dentro de las facultades conferidas por la Constitución o por las leyes a ese Poder. Pueden distinguirse tres clases o categorías: a) los reglamentos de ejecución, llamados comúnmente decretos reglamentarios, tienen por objeto facilitar la aplicación de una ley estableciendo las

normas de detalle que sean necesarias; b) los reglamentos autónomos se dictan en uso de las facultades administrativas del presidente, sin depender de ninguna ley, y por lo común tienen como finalidad organizar los servicios o las funciones públicos; y c) los reglamentos delegados provienen de atribuciones conferidas por el Congreso para sancionar normas que en principio son de competencia legislativa. Se ha discutido la validez constitucional de esta delegación de funciones, y la Corte Suprema sólo la autorizó en los casos en que se confiere "cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley" [73]. Esta limitación, en realidad, elimina la posibilidad constitucional de los reglamentos delegados, ubicándolos entre los de ejecución.

Muchos autores agregan una cuarta clase de reglamentos: los de necesidad o urgencia. Estos contienen normas de competencia legislativa, pero son dictados por el presidente en razón de que las circunstancias obligan a evitar las demoras del trámite en el Congreso. Tales fueron los que en agosto de 1914 se dictaron ante la emergencia de la guerra europea (ver n° 168). En todos los casos, si no hay una ulterior ratificación o conformidad legislativa, el decreto deja de tener validez. No es, por lo tanto, una clase especial de reglamentos, sino un acto realizado en una situación de emergencia sin tener, por ello, vigencia permanente.

2) Los *simples decretos* se dictan diariamente para nombrar empleados, autorizar gastos, etc. Contienen normas individuales y son fuentes del derecho en cuanto obligan a la administración y su cumplimiento puede ser exigido por los interesados.

3) Los *decretos-leyes*, por último, son disposiciones sancionadas por los gobiernos *de facto* (o revolucionarios), que modifican las leyes existentes y recaen, por lo tanto, sobre materias que normalmente corresponden al Congreso. Los gobiernos que se establecieron en 1930, 1943, 1955 y 1962, al disolver las Cámaras que entonces funcionaban, se arrogaron expresa o implícitamente el poder de legislar y expidieron numerosos decretos-leyes (decretos por su forma y origen y leyes por su contenido). Al restablecerse el régimen constitucional, el Congreso ratificó la gran mayoría de esos actos [74], no obstante la jurisprudencia de la Corte

[73] *Fallos*, 148, 434 (junio 20 de 1927).
[74] Ver por ejemplo leyes 12.921, 12.922, 12.997 y 14.467.

Suprema que desde 1947 les reconoció vigencia ilimitada en el tiempo hasta que no fueran derogados por otras leyes [75].

185. *Obligatoriedad de las leyes.* — Este derecho legislado (constituciones, leyes en sentido estricto, decretos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, etc.: ver nº 171), es obligatorio una vez publicado. Las leyes entran en vigor "desde el día que ellas determinen" (art. 2º del código civil), lo cual implica la posibilidad de una vigencia diferida, como en el caso de los códigos.

Pero también hay —y es lo más frecuente— una vigencia inmediata. El derecho antiguo no establecía reglas precisas a este respecto, entendiéndose que su obligatoriedad comenzaba después de su conocimiento público. El código de comercio de 1862, confundiendo promulgación con publicación, decía que las leyes "serán ejecutivas en cada punto del Estado desde que pueda saberse la promulgación", y que ésta "se reputará sabida: en la capital dos días después de su fecha, y en cada sección de campaña, diez días después de verificada en el respectivo juzgado de paz" [76].

El código civil dispuso, en forma más técnica, que "si no designan tiempo, la ley publicada en la capital de la República o en la capital de la provincia, es obligatoria desde el día siguiente al de su publicación; en los departamentos de campaña ocho días después de publicada" (art. 2º).

Recientemente esta regla fue sustituida por otra que, atendiendo a los modernos medios de difusión y a la rapidez de las comunicaciones, impone la vigencia simultánea en todo el territorio "después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial" (ley 16.504, de 1964, que reforma el citado art. 2º).

Cabe destacar que se exige la publicación oficial. Esto ha venido a destruir la tesis —que algún tribunal admitió— de que bastaba la inserción de la ley en cualquier periódico. Tal solución no tenía en cuenta dos circunstancias indispensables, porque sólo la publicación oficial establece la fecha cierta y la autenticidad de la ley.

Una vez publicada —y transcurrido el tiempo señalado— la ley es obligatoria para todos los habitantes del país y debe ser aplicada por los jueces a los casos que deban decidir. Pero, ¿hasta cuándo dura la vigencia de la ley, es decir, su obligatoriedad? Esta caducidad del derecho se llama

75 *Fallos*, 209, 25 (octubre 1º de 1947).
76 Arts. I y II de las Reglas Generales.

derogación, y abarca a todas las fuentes, puesto que todas pueden cambiar al compás de las circunstancias, de las necesidades o de las ideologías.

Respecto de las leyes la derogación ocurre: a) porque concluye el término para el cual fueron sancionadas o se han cumplido los actos en ellas previstos; b) por la sanción de otra ley posterior que la reemplace, disponga su caducidad o sea incompatible con la primera (*lex posteriori derogat priori*); y c) por la costumbre contraria (*costumbre abrogatoria*) o el no uso o falta de cumplimiento de la ley (*desuetudo*).

La segunda posibilidad estaba prevista en el código civil (art. 17): "las leyes no pueden ser derogadas en todo o en parte sino por otras leyes". Esta caducidad puede ser total o parcial, expresa o tácita, dependiendo ello de los términos que utilice la nueva ley, o bien de la incompatibilidad entre los preceptos antiguos y los que aparecen en el ordenamiento jurídico. El problema es más complejo cuando la discrepancia se plantea entre una norma general y otra especial, dictadas en diferentes épocas. En principio, la ley general posterior no deroga la ley especial sino cuando esa intención resulta claramente expuesta o ésta sea contraria al espíritu que anima a aquélla. En cambio la ley especial deroga siempre —en la materia a la cual se refiere— los preceptos contenidos en la anterior.

La pérdida de vigencia de una disposición jurídica puede ocurrir también cuando aparece una costumbre contraria o deja de ser aplicada por desuetudo. De esto nos ocuparemos en el nº 186.

La obligatoriedad de las leyes es un requisito indispensable para la vigencia del derecho. Si se pudiera alegar su ignorancia, ninguna norma podría ser aplicada. Por ello se supone que los interesados tienen o han podido tener conocimiento de las disposiciones legales a través de su publicación. Desde la antigüedad se consideró que la ignorancia de la ley era culpable, y la *Novísima Recopilación* —reproduciendo una norma del *Fuero Real*— estableció que si alguien obrara "contra ley, que no se pueda excusar de culpa por no la saber" [77]. Sin embargo, el antiguo derecho concedía a las mujeres la facultad de alegar su ignorancia, aunque con importantes limitaciones. Este privilegio desapareció con el código civil, que dispuso en términos generales que "la ignorancia de las leyes no sirve de excusa, si la excepción no está expresamente autorizada por la ley" (art. 20).

77 *Nov. Rec.*, III, ii, 2.

186. *La costumbre.* — Tan antiguo como la vida del hombre en sociedad —puesto que ésta supone y exige la vigencia de ciertas normas— el derecho consuetudinario ha ido perdiendo importancia con el avance de la legislación.

En el derecho indiano la costumbre conservaba cierta importancia como reguladora de relaciones no legisladas expresamente. Y también se mantenían instituciones indígenas que los mismos españoles habían respetado (nº 88 y 89). Estas últimas —cacicazgo, ayllu y mita, para citar las principales— fueron desapareciendo rápidamente en los territorios dominados por los blancos. Sin embargo, el cacicazgo perduró entre los indios infieles (y probablemente en otras tribus que mantuvieron su organización primitiva), hasta que con la paulatina extinción de los indios dejó de existir. La propiedad colectiva, por otra parte, subsiste hoy en regiones marginales, y algunas leyes del Congreso otorgaron concesiones de tierras en esa forma (ver nº 143, nota 13).

Es lógico suponer que después de 1810 perduraron muchas costumbres de la época hispánica, aunque sobre este tema no hay estudios suficientemente ilustrativos. Sin embargo, puede afirmarse que en derecho comercial la escasa legislación dio amplio margen a la aparición de normas no escritas. El código mercantil de 1862 autorizó a recurrir a las costumbres en ausencia de disposiciones legales [78]; y agregó que los usos y práctica del comercio deberían prevalecer —al interpretar los contratos— sobre cualquier otra inteligencia en contrario [79]. Normas análogas contiene el código vigente.

En cambio el civil dio a la costumbre una jerarquía inferior, al establecer que "el uso, la costumbre o la práctica no pueden crear derechos, sino cuando las leyes se refieren a ellos" (art. 17). En estos casos, es la ley misma la que da validez a los usos, como ocurre en algunos artículos del citado cuerpo legal [80].

No obstante aquella limitación categórica, la jurisprudencia de nuestros tribunales se inspiró a veces en la costumbre para suplir los vacíos de la legislación. Así ha ocurrido, por ejemplo, con respecto al nombre de las personas, el régimen jurídico de los sepulcros y ciertas cuestiones relativas al contrato de trabajo, hasta que estos problemas fueron legislados posteriormente. Por eso la reforma de 1968 (ley 17.711) sustituyó el mencionado artículo 17 por el siguiente: "los usos y costumbres

78 Arts. X y XIV de las Reglas Generales.
79 Art. 295, inc. 6º.
80 Arts. 950, 1424, 1627, 2631, etc.

no pueden crear derechos sino cuando las leyes se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente". Es la admisión de la costumbre *praeter legem* como fuente formal del derecho, excepto en materia penal, pues en esta última rige el principio constitucional de la legalidad de las penas.

Pero existe o puede existir también la costumbre contraria a la ley (*contra legem*). En la doctrina castellana prevalecía la opinión de que ella derogaba la ley anterior, y lo mismo sostenían los canonistas, ambos con la condición de que hubiera un consentimiento tácito de las autoridades. No es posible saber, en el estado actual de las investigaciones, en qué medida esa solución fue aplicada entre nosotros. Esa posibilidad desapareció al sancionarse los códigos.

Hay asimismo otra modalidad de la costumbre, análoga a la anterior, que es la *desuetudo*, o sea la falta de uso o cumplimiento de una ley sin que aparezca otra norma contraria. La *desuetudo* está también excluida de nuestro derecho, pues las leyes conservan su validez mientras no sean derogadas por otras. Sin embargo, muchas disposiciones del derecho escrito, en las épocas anteriores a la organización nacional y aun después, dejaron de cumplirse o por ignorancia o por su falta de aceptación social. Y aun en nuestros días se produce una curiosa forma de caducidad cuando las leyes son declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema, pues en tal caso dejan de ser aplicadas tanto por las autoridades como por los jueces, sin mediar una derogación formal.

187. *La jurisprudencia.* — En el derecho antiguo los fallos judiciales no podían ser fuente del derecho, porque los magistrados estaban inhibidos de exponer sus fundamentos [81]. Tal prohibición no impide hoy conocer —a través de los alegatos de las partes o de los dictámenes fiscales— las razones que motivaron la sentencia o el derecho que se aplicó; pero esta circunstancia no alteraba el carácter de la resolución, que no podía crear precedentes. Por lo demás, los fallos no se publicaban sino en casos muy excepcionales.

Esta situación perduró durante varias décadas. Sin embargo, en la de 1830 algunos juristas como Valentín Alsina y Miguel Estéves Saguí combatieron aquel principio, y la ley de 1838 que estableció el Tribunal de Recursos Extraordinarios dispuso que las sentencias que éste dictara debían ser fundadas y publicarse [82]. Algunas provincias en sus constitu-

81 *Nov. Rec.*, XI, XVI, 8: real cédula de junio 23 de 1778.
82 Ley de diciembre de 1838, en ANGELIS, III, 1556. Ver VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI,

ciones impusieron la misma exigencia [83]. En el orden nacional la ley 50, de 1863, obligó a dar los motivos de hecho y de derecho en que se basaba el fallo. Más tarde los códigos de procedimiento establecieron idéntico principio.

A partir de entonces la jurisprudencia alcanzó una importancia que antes no había tenido, porque fue creando interpretaciones y doctrinas que completaron los enunciados generales de las leyes, precisando su inteligencia y el ámbito de su aplicación. En este sentido se ha convertido en una verdadera fuente del derecho, en cuanto agrega a la legislación normas que crean precedentes, se repiten, y en esa forma se incorporan al sistema jurídico.

Tal resultado se logra a través de la interpretación de las leyes. No hubo reglas que fijaran las pautas a las cuales debía atenerse esa interpretación hasta que el código de comercio de 1862 y el civil ordenaron a los jueces resolver los pleitos de acuerdo con las palabras y con el espíritu de la ley [84]. Esta disposición hace referencia a los métodos gramatical y lógico que entonces predominaban en la doctrina francesa a través de la escuela de la exégesis.

Hasta principios de este siglo tanto la jurisprudencia como la doctrina —que ejerce gran influencia sobre aquélla— se atuvieron a esos métodos clásicos, aplicando la ley de acuerdo con sus términos literales o buscando esclarecerla a través de razonamientos lógicos, del estudio de sus antecedentes y de la investigación de su finalidad, sin apartarse de las palabras y del espíritu de la norma.

Aun en épocas más recientes la Corte Suprema hizo notar que "cuando los términos de una ley son claros, no corresponde a los jueces apartarse de sus propósitos so pretexto de evitar las deficiencias reales o presuntas que podrían resultar de su aplicación" [85]. Agregó también el alto tribunal que "la primera regla de interpretación es la de dar pleno efecto a la intención del legislador, que debe buscarse tanto en la letra como en el espíritu de aquéllas" [86]. Y además definió este último diciendo que "el espíritu de la ley está en lo que se propone; se identifica con su finalidad; es lo que ha determinado esencialmente su sanción" [87].

Acerca de la fundamentación de las sentencias en el derecho patrio, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 13, 181 y sig., Buenos Aires, 1962.

83 Id., 189-190.

84 Art. XIV de las Reglas Generales del primero y art. 16 del segundo.

85 *Fallos*, 213, 405 y *La Ley*, 55, 50 (abril 25 de 1949).

86 *Jurisprudencia Argentina*, 76, 698; 1942-II, 79; 1944-IV, 505 y 1948-II, 69.

87 *Fallos*, 215, 171 y *La Ley*, 57, 213 (noviembre 10 de 1949).

La influencia de las ideas y doctrinas más modernas acerca de los métodos y los fines de la interpretación legal ha hecho variar, en los últimos tiempos, el criterio de la Corte Suprema. Ya no trata de aferrarse al tenor de las palabras, a la intención del legislador o a la finalidad de la ley, sino que busca campos más amplios para adecuar la función judicial a la mejor resolución de las causas. En otros términos, se ha pasado del culto de la ley al culto del derecho.

Así el tribunal supremo expresó, en términos generales, que "por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que ellas dicen jurídicamente, es decir, en conexión con las demás normas que integran el ordenamiento general del país. En esta indagación no cabe prescindir, por cierto, de las palabras de la ley, pero tampoco atenerse rigurosamente a ellas, cuando la interpretación razonable y sistemática así lo requiere" [88].

En otro pronunciamiento el mismo tribunal expuso que "la misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la ley. Los jueces, en efecto, en cuanto servidores del derecho para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la búsqueda de la significación jurídica de las normas aplicables al caso, que consagre su versión técnicamente elaborada y adecuada a su espíritu. El natural respeto de la voluntad del legislador no requiere, por lo demás, la admisión de soluciones notoriamente injustas, que no parecen compatibles con el fin, común a la tarea legislativa y judicial, de la determinación de principios acertados para la adjudicación del derecho de los litigantes en las causas concretas a decidir" [89].

Tanto la Corte Suprema como otros tribunales han ido creando, a lo largo de un siglo, un cuerpo de doctrina que ha tenido gran influencia en la aplicación del derecho. No se han limitado a la observación rígida de las leyes, sino que han elaborado en torno a ellas nuevas fórmulas y construcciones dogmáticas, fijando con precisión sus alcances y sus implicancias.

Especialmente importante ha sido, en este aspecto de nuestro derecho, la interpretación de las normas muy generales de la ley suprema hecha por la Corte. Si en ciertas épocas hubo una manifiesta inclinación a utilizar los precedentes norteamericanos para aplicarlos entre nosotros, luego se llegó a un criterio más ajustado a la realidad y a las necesidades nacionales (ver nº 125). Ello le ha permitido —como los antiguos pretores romanos— crear además por vía jurisprudencial nuevos recursos (ver

88 *Fallos*, 241, 227; 244, 129 y 255, 360; *El Derecho*, 11, 299 (marzo 6 de 1964).

89 *El Derecho*, 3, 643 (junio 23 de 1962).

nº 135), a fin de asegurar mejor la vigencia del orden jurídico en todos los casos sometidos a la resolución de los jueces.

Del mismo modo los tribunales superiores, especialmente los de la Capital Federal, han ido forjando lúcidas interpretaciones de los códigos y de las leyes, para adecuarlos a las nuevas circunstancias y tendencias de la sociedad. La jurisprudencia administrativa ha tenido también mucha importancia en la función de someter los procedimientos gubernativos a un orden legal, evitando en lo posible la arbitrariedad.

Si, en general, los tribunales aplican o interpretan la ley, hubo también en tiempos anteriores cierta latitud en el ejercicio de sus funciones cuando se vieron obligados a llenar las lagunas de aquélla y cuando la misma legislación autorizó el arbitrio judicial. Esto último se produjo especialmente en materia penal, siguiendo la práctica anterior de evitar las sanciones tan severas y a veces atroces del derecho antiguo. Así el Reglamento de 1817, al mantener el principio de la legalidad de las penas, agregó que "no se entienden por esto derogadas las leyes que permiten la imposición de las penas al arbitrio prudente de los jueces, según la naturaleza y circunstancias de los delitos; ni restablecida la observancia de aquellas otras que por atroces e inhumanas han proscripto o moderado la práctica de los tribunales superiores". En esta forma, la propia legislación reconoció la validez de esa libertad judicial destinada a moderar la aplicación de las antiguas normas penales. Tal regla estuvo en vigor hasta que la mayoría de las provincias adoptó como código el proyecto de Tejedor, y aun hasta la vigencia del código de 1866 en las demás. En las otras ramas del derecho, durante toda esa época, la falta de una legislación completa y el confusionismo de la existente dieron amplio margen a los jueces para fallar según ese mismo arbitrio.

La posibilidad de resoluciones contradictorias en la justicia ha conducido a implantar un procedimiento que en gran parte las evita. La ley 7055, del año 1910, facultó a las Cámaras Civiles de la Capital Federal a reunirse en acuerdo plenario para "fijar la interpretación de la ley o de la doctrina aplicable" a una determinada cuestión sometida al fallo de aquéllas. Años más tarde se generalizó esa posibilidad, imponiendo a todas las Cámaras Federales y a las de la Capital la obligación de convocar a tribunal plenario "para unificar la jurisprudencia de las salas o evitar sentencias contradictorias cuando no exista interpretación de la Corte Suprema" (ley 13.998, de 1950). La misma disposición agregó que "la doctrina legal o interpretación de la ley aceptada en una sentencia plenaria es de aplicación obligatoria para la misma cámara y para los jueces de primera instancia respecto de los cuales la cámara que la pronuncia es tribunal de

alzada". Estas normas han sido reproducidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (ley 17.454, arts. 302 y 303).

Los fallos plenarios, dictados por los integrantes de una Cámara Nacional de Apelaciones, adquieren así una fuerza obligatoria análoga a la que tienen las leyes, mientras se mantenga esa interpretación y no sea modificada por una reunión ulterior del mismo tribunal.

Algo análogo ocurre con las resoluciones de la Corte Suprema, sobre todo cuando las expide en ejercicio del recurso extraordinario (ver nº 135). La autoridad y jerarquía del alto tribunal daba a sus fallos una cierta obligatoriedad, pues los jueces y las cámaras ajustaban a ellos sus decisiones. La reforma constitucional de 1949 impuso esa práctica con carácter forzoso (art. 95). La anulación de esa reforma ha vuelto las cosas al estado anterior.

La jurisprudencia debe ser publicada para que llegue a noticia de los interesados y de los miembros del poder judicial. Las que resuelven problemas doctrinarios, establecen nuevas interpretaciones de las leyes o zanjan cuestiones debatidas aparecen, sobre todo si provienen de los tribunales superiores, en los diarios y repertorios jurisprudenciales que se editan por iniciativa privada. Los más importantes en la actualidad son la *Revista de Jurisprudencia Argentina*, que se publica desde 1918, la *Revista Jurídica Argentina La Ley*, fundada en 1936, y *El Derecho*, que aparece desde 1962. Además, la Corte Suprema edita oficialmente sus *Fallos*, que contienen todas sus decisiones.

188. *La vigencia del derecho en el espacio y en el tiempo.* — Ya desde la época hispánica había triunfado el principio fundamental de la territorialidad del derecho, frente a las soluciones antiguas que aplicaban las normas según la nacionalidad u origen de las personas. Además, en 1813 desaparecieron los privilegios y los regímenes jurídicos particulares de algunos grupos, como los indios y los negros, estableciéndose una progresiva igualdad.

El derecho vigente en el país fue, por lo tanto, el que regía las relaciones jurídicas de todos los que estaban dentro de su territorio. Este derecho fue exclusivamente nacional hasta 1820 (con excepción de algunas provincias, como las del Litoral, que sancionaron normas locales desde 1815); pero la disolución del gobierno central transfirió a cada una de las provincias un ámbito jurídico propio, dentro del cual se aplicaba el derecho que iban implantando. Esta circunstancia no impidió que hubiera un derecho común, formado por los antiguos códigos españoles en vigencia,

las grandes ordenanzas del siglo XVIII y muchas leyes dictadas por la Asamblea de 1813 y el Congreso de Tucumán. Entre estas últimas, el Reglamento de 1817 conservó su autoridad legal. Desde luego, la aplicación de tales normas dependió, en aquellos tiempos, de la pericia o independencia de los magistrados y de la voluntad de los gobernantes, que con frecuencia recibieron poderes extraordinarios.

Los conflictos de leyes entre nacionales y extranjeros, o por actos realizados fuera de nuestro país para tener efecto en éste, debían en teoría resolverse según la doctrina de los estatutos, cuyas principales soluciones habían sido incluidas en los códigos españoles.

El código de comercio de 1862 incorporó a sus Reglas Generales algunas normas de derecho internacional privado. Después de establecer que "las leyes obligan indistintamente a todos los que habitan en el territorio del Estado" (principio de la territorialidad), introdujo dos excepciones: las leyes extranjeras rigen el estado y la capacidad de sus nacionales, aunque habiten en el país, y la forma de los actos está sometida a las del lugar de su celebración [90].

Estas normas fueron reemplazadas por las del código civil, que elaboró un sistema más amplio y algo distinto, aunque no exento de disposiciones cuya interpretación es controvertible. Vélez Sarsfield partió, como era lógico, de la idea fundamental de que "las leyes son obligatorias para todos los que habitan el territorio de la República" (art. 1°) y, variando su anterior solución, dispuso que ellas también rigen "la capacidad o incapacidad de las personas domiciliadas" en el país (art. 6°). Abandonó así el sistema de la nacionalidad para adoptar el de Savigny, que hacía privar la ley del domicilio. Idéntica solución trae el artículo 948; pero el siguiente —refiriéndose sólo a la capacidad o incapacidad de derecho— impone en todos los casos la vigencia del código. Debe interpretarse, por lo tanto, que aquellas normas se refieren a la aptitud de obrar por sí en los actos jurídicos, o sea la capacidad de hecho. También rige la ley del domicilio de su dueño respecto de los bienes muebles que no tienen situación permanente (art. 11). De igual manera el derecho vigente en el domicilio del padre o del marido determina las normas aplicables a la patria potestad, el matrimonio y en general a todas las relaciones de familia.

Se aplica la ley territorial, argentina o extranjera, para juzgar la validez de las formas de los actos jurídicos (arts. 12 y 950). En tales casos rige la ley del lugar en donde han sido celebrados, de acuerdo con el antiguo principio del *locus regit actum*. La misma regla se extiende a los

90 Arts. IV, V y VIII.

contratos, los testamentos y el matrimonio [91]; pero los efectos de los contratos se juzgan por las leyes del lugar en donde deban cumplirse (arts. 1209 y 1210).

Fuera de estas excepciones —y de otras de menor importancia que no es necesario mencionar— el código civil es eminentemente territorialista, en el sentido de que trata de hacer prevalecer la legislación nacional sobre la extranjera. Pero es lógico que debe admitir excepciones, y entonces adopta el principio de que la elección de un domicilio, o la celebración de un acto en determinado lugar, suponen una voluntad expresa o tácita de someterse a las normas que allí están en vigor.

Todo ello conduce a la posibilidad de que en ciertos casos (contratos celebrados en el extranjero, por ejemplo), los tribunales argentinos deberán, en caso de controversia, aplicar leyes foráneas. La vigencia en nuestro país de normas ajenas sólo es admitida cuando no son contrarias al derecho público nacional, a la moral y buenas costumbres o al espíritu de nuestra legislación (art. 14).

Los principios del código civil se aplican por extensión a otras ramas del derecho, que por su parte mantienen la misma base territorialista. Como es lógico, las disposiciones constitucionales, administrativas, financieras, impositivas y penales, es decir todo el derecho público del país (incluyendo también el procesal), se aplican exclusivamente dentro de él y excluyen las de origen diverso. El código penal, por ejemplo, sanciona "los delitos cometidos o cuyos efectos deban producirse en el territorio de la Nación Argentina o en lugares sometidos a su jurisdicción", y también a los delitos cometidos en el exterior por agentes o empleados de la Nación en el desempeño de sus cargos (art. 1°). La ley de impuesto a los réditos grava "los réditos de fuente argentina de personas de existencia visible o ideal, cualquiera sea su nacionalidad, domicilio o residencia" (ley 11.682, art. 1°).

Pueden ocurrir, sin embargo, casos en que resulte dudosa la norma aplicable. Para resolver muchos de esos "conflictos de leyes" se firmaron en 1889 con los países vecinos y el Perú los tratados de derecho internacional (civil, comercial, penal, procesal, sobre propiedad literaria y artística, sobre patentes de invención, etc.), que en su amplio articulado establecen cuál ha de ser el derecho aplicable y las reglas de detalle para determinarlo [92]. Otros tratados incluyen también disposiciones destina-

91 Arts. 1180, 1205, 3634 y 2° de la ley de matrimonio civil (que reemplazó al art. 159).

92 Ratificados por la ley 3192, de 1894.

das a solucionar algunos de esos conflictos, aunque no con la misma minuciosidad.

Respecto a la vigencia del derecho en el tiempo, domina incuestionablemente el principio de la irretroactividad de las leyes. Estas sólo son obligatorias después de su publicación, es decir, de su posible conocimiento por quienes deban cumplirlas, de modo que carecen de efecto sobre los actos o los hechos ocurridos antes de ese momento.

Tal era la solución general adoptada por el derecho castellano. En el Estado de Buenos Aires, la Constitución de 1854 dispuso que "ninguna ley tendrá fuerza retroactiva" (art. 156). Y el código civil estableció que "las leyes disponen para lo futuro; no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos ya adquiridos" (art. 3°).

Esta norma genérica reconoce, sin embargo, algunas excepciones. En primer lugar, tratándose de una norma legal y no de la Constitución, nada impide que la misma ley disponga su propia vigencia respecto de hechos o actos cumplidos anteriormente. Esta posibilidad ocurre en especial cuando se trata de convenios de tracto sucesivo (como la locación o el contrato de trabajo). En estos casos la ley puede imponer un aumento o disminución de las prestaciones, aun de aquellas que ya habían sido abonadas. Pero en tal caso debe tratarse de una ley de orden público (que las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto y cuyos beneficios nadie puede renunciar), porque "ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público" (art. 5°).

Esta última disposición, como acabamos de indicarlo, se ha interpretado generalmente en el sentido de que autoriza al Congreso a dictar leyes con efecto retroactivo en los casos en que la misma ley se califica o es considerada de orden público. Y efectivamente ha sido utilizada con excesiva frecuencia —sobre todo en las últimas décadas— para imponer obligaciones distintas de las que se habían cumplido anteriormente. Y tal cosa se hizo, no sólo mediante leyes (como lo exige el código civil), sino por decreto y aun en contratos colectivos de trabajo.

Esa interpretación del citado artículo 5° era, según nuestro criterio, equivocada, porque sólo se trataba de una excepción a la permanencia o estabilidad de los derechos adquiridos respecto del futuro, y no de una autorización para modificar sus efectos ya producidos [93]. La reforma de 1968 suprimió esa norma, y en el artículo 3° dispuso que las leyes "no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario" (ley 17.711).

[93] CARLOS MOUCHET - RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Introducción al derecho*, 6ª ed., 285, Buenos Aires, 1967.

No obstante la latitud acordada antes a dicho artículo 5°, la Corte Suprema hizo prevalecer siempre las garantías constitucionales sobre la alteración retroactiva de los derechos adquiridos, especialmente en defensa del derecho de propiedad. En este sentido declaró en numerosos casos que debían considerarse derechos adquiridos no sólo el dominio, sino también los consagrados por sentencia firme, los que derivan de una transacción, las pensiones y grados militares regularmente otorgados, los impuestos ya abonados, etc. De acuerdo con esta jurisprudencia, la reforma del artículo 3°, ya mencionada, agregó que "la retroactividad establecida por la ley en ningún caso podrá afectar derechos amparados por garantías constitucionales".

El segundo caso de retroactividad de la ley puede presentarse cuando durante la tramitación de un juicio se sanciona una regla distinta. El juez se ve entonces ante el problema de saber qué norma debe aplicar en la sentencia. El derecho castellano disponía que la ley vigente en el momento en que se produjeron los hechos sometidos a juicio debía prevalecer. Lo contrario sería, evidentemente, dar carácter retroactivo a las normas. En nuestro derecho no existe disposición expresa que resuelva este problema. Se ha entendido, no obstante, que corresponde juzgar según la ley vigente al iniciarse el pleito. Sin embargo, cuando se trata de leyes de orden público que deben ser aplicadas de oficio por los jueces, éstos han sentenciado de acuerdo con ellas dándoles así una vigencia respecto del pasado. La reforma de 1968 al código civil parece prohibir esa solución al establecer que las leyes "no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público".

En materia penal, es principio universalmente establecido que las leyes no deben aplicarse con retroactividad, de acuerdo al criterio constitucional de "la ley anterior al hecho del proceso". Se exceptúa, con frecuencia, el caso de que la ley nueva sea más benigna que la anterior, pues entonces se admite que el juez se atenga a ella. Así lo establecieron los códigos penales de 1886 y 1921.

189. *La formulación y el contenido del derecho.* — Ya desde la época hispánica el orden jurídico era concebido como un gran conjunto de normas o de preceptos que intentaban regular las diversas relaciones posibles entre los hombres. Este sistema estaba comprendido y hasta cierto punto ordenado en grandes códigos o compilaciones de distinta naturale-

za, lo cual tampoco excluía la existencia de leyes sueltas. Por un lado las *Partidas* eran una obra doctrinaria a la vez que legislativa, que abarcaba tanto el derecho estatal como el canónico, agregándoles los fundamentos de las normas y los grandes principios inspiradores de uno y de otro. Por su parte las *Recopilaciones* (de España de 1567 y 1805 y de Indias) reunieron disposiciones sancionadas en épocas diversas, sin conexión sistemática entre ellas, pero procurando dar un orden a esas compilaciones. Además existían las grandes *Ordenanzas* (de Intendentes, militares, de Bilbao, etc.), que reglamentaban especialmente instituciones importantes.

Aunque predominaba una marcada tendencia a mantener la estabilidad del derecho y un respeto por el orden tradicional, esto no impidió su reforma en la medida en que se hizo necesaria. El deseo de crear sistemas orgánicos y definitivos no fue óbice a la sanción constante de nuevas normas, que surgían en función de las circunstancias o frente a los problemas que se iban presentando. Puede decirse que todo el derecho indiano respondió a esa exigencia, dadas la novedad y diferencia de las situaciones creadas en el nuevo mundo.

Los códigos, recopilaciones y ordenanzas de la época hispánica siguieron en vigor después de 1810, con las naturales modificaciones impuestas por los gobiernos sucesivos. Durante más de medio siglo no fue posible reemplazar esos vastos conjuntos más o menos sistemáticos, que siguieron siendo aplicados no obstante su carácter vetusto, su terminología anticuada y las dificultades de su interpretación.

Las nuevas disposiciones sancionadas después de 1810 fueron casi siempre leyes breves, simples en su forma, que sólo regulaban aspectos parciales de la vida política o social. Con frecuencia se dictaron para resolver problemas transitorios, sin ninguna pretensión de hacer una obra definitiva. Los mismos reglamentos y constituciones, inspirados en motivos ideológicos, adolecieron de graves fallas no sólo en cuanto a su falta de adecuación a las realidades de entonces, sino también en lo referente a su contenido excesivamente teórico.

Sólo en la segunda mitad del siglo XIX aparece una decidida vocación orientada a crear un nuevo derecho para el país. La Constitución de 1853, el código de comercio y el civil, y tantas otras leyes, modernizaron en sus respectivos campos el régimen vigente, con sentido práctico y sin dejar de tener en cuenta las necesidades y circunstancias nacionales. Es cierto que, como en toda labor de creación jurídica, hubo modelos que los inspiraron y soluciones imitadas; pero no fueron simples calcos de leyes

extrañas, sino que se trató de adoptar las normas más adecuadas o de idear las más convenientes.

La Constitución y las demás leyes sistematizaron con vocabulario y con doctrinas más modernas ese nuevo derecho que vino a reemplazar total- mente el anterior. Ya no fue una labor de recopilación de normas antiguas ni una obra de la naturaleza de las *Partidas*, sino códigos y leyes que implantaron un orden jurídico fundado en las teorías contemporáneas y con arreglo a la formulación técnica que entonces prevalecía. El espíritu renovador, que comenzó en Francia con los códigos de la época napoleónica, se impuso también entre nosotros mediante una tarea que fue a la vez imitativa y creadora.

El ámbito que abarcaba este derecho fue análogo al anterior, aunque con algunas diferencias. Ciertas instituciones desaparecieron, como la esclavitud o el régimen indígena, al par que otras se crearon mediante una legislación que no tenía precedentes entre nosotros, como las personas jurídicas, los bancos, los medios de comunicación y de transporte, etc. Pero en lo fundamental el sistema jurídico continuó siendo el mismo, en cuanto comprendía la organización del Estado, el derecho civil, comercial, penal y de minería, la legislación fiscal y otros aspectos de las relaciones humanas. Sin embargo, aparece entonces el derecho dividido en ramas, conforme a esos mismos precedentes europeos.

Sólo a principios de este siglo comienza a ampliarse el contenido del sistema jurídico. Muchas relaciones privadas estaban hasta entonces regidas, o bien por el uso, o bien por las convenciones particulares. Aparece primero el derecho del trabajo, para imponer normas obligatorias y establecer al mismo tiempo órganos de vigilancia. A él le suceden las leyes de previsión social que luego forman con el anterior una nueva rama del derecho. Más adelante, ya en las últimas décadas, se imponen reglamentos y estatutos que dan normas para el ejercicio de muchas profesiones; se regulan el comercio, la producción, la industria y las actividades económicas y financieras; el sistema administrativo se somete a un orden jurídico más rígido y al mismo tiempo se amplían enormemente los servicios públicos con su correspondiente legislación; el fiscalismo y los controles estatales se acentúan; surgen leyes de orden educacional, sanitario, promotoras de la cultura o que reglamentan las funciones políticas y sindicales. Y por último aparece un derecho aeronáutico con proyecciones hacia lo espacial.

Esta legislación más reciente completa o modifica, en parte, la que ya existía; pero en otros casos da origen a nuevas ramas del derecho que

reclaman su autonomía o individualidad, como el del trabajo, el administrativo, el financiero y el aeronáutico.

El sistema jurídico ha ampliado enormemente su contenido en la época actual. Ello se debe al creciente intervencionismo del Estado y también a la necesidad de reglamentar jurídicamente muchas relaciones y actividades que antes quedaban fuera del ámbito de la legislación.

Este derecho moderno aparece formulado de manera cada vez más técnica. Si antes, en el siglo XIX, se aspiraba a la claridad de las leyes para que todos pudieran comprenderlas, hoy sus redactores adoptan un vocabulario que a veces —como ocurre con algunas de carácter impositivo— sólo es entendido por profesionales.

190. *Acerca de la existencia de un derecho argentino.* — El largo proceso de transformación del sistema jurídico que regía en nuestro país en 1810 comienza lentamente en esa fecha, y alcanza sus expresiones más orgánicas en la segunda mitad del siglo XIX con la sanción de la ley suprema, de los códigos y de muchas otras leyes fundamentales. A partir de entonces, si bien no se han detenido los cambios en el derecho, puede afirmarse que estos últimos continúan la evolución iniciada hace algo más de una centuria, completándola además con nuevas ramas y disposiciones ampliatorias.

Alberdi llamó "derecho intermedio" al promulgado durante aquella primera etapa de ensayos y de modificaciones inorgánicos, que concluye cuando pierden vigencia los antiguos códigos españoles. Ricardo Levene, por el contrario, defendió reiteradamente su tesis de que corresponde hablar de un "derecho patrio argentino", tanto en sus manifestaciones nacionales como en lo que fue obra de las provincias, al cual dividía en dos períodos: "precodificado hasta 1853-62, en que se dictó la Constitución, y derecho patrio codificado, que comprende desde la Constitución hasta nuestros días" [94]. De esta manera, ambos autores distinguieron dos épocas en la historia jurídica argentina, acentuando una separación que no aparece con tanta evidencia en su desarrollo cronológico.

94 RICARDO LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, cit., IV, 13; id., *El Derecho Patrio Argentino y la organización del Poder Judicial (1810-1829)*, en *Historia de la Nación Argentina*, cit., VII, 1ª sección, 380. Ver también SIGFRIDO A. RADAELLI, *Derecho patrio argentino y no derecho intermedio*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 1, Buenos Aires, 1949.

El derecho que surge después de 1853, en efecto, deriva en buena parte de los cambios anteriores, aun cuando éstos fueran inorgánicos o transitorios, puesto que recoge esas experiencias y muchas de sus creaciones. Hay una continuidad en nuestra historia jurídica, que se refleja a través de la supervivencia de las normas y de las instituciones y de sus paulatinas reformas. Por otra parte, el primer período se caracteriza por transformaciones tan profundas —especialmente en el derecho político y en el orden social— como las que fueron impuestas en el segundo. El hecho de que sólo más adelante se llegara a sancionar un cambio total de la legislación antigua no impide considerar a la etapa anterior como una época de iniciación y de esfuerzos repetidos tendientes a lograr ese resultado.

Hubo además procesos graduales de cambios que comienzan después de 1810 pero sólo concluyen o se afirman definitivamente en el momento de la organización nacional, como las garantías de los derechos humanos, la abolición de la esclavitud, las nuevas formas gubernativas, los derechos civiles de los extranjeros, el federalismo, la vigencia de un régimen constitucional, la libertad de imprenta, la capitalización de Buenos Aires, la personalidad jurídica de las provincias, el régimen bancario y la moneda, etc.

Si éstos y otros muchos procesos se cumplen a lo largo de ambos períodos, hay que reconocer que existe una continuidad entre ellos y por lo tanto su separación resulta imprecisa. Además, la época en que se crea el nuevo derecho destinado a regir en buena medida hasta nuestros días comienza en 1853 con la Constitución y termina a fines de siglo, al sancionarse el Código de Justicia Militar, sin olvidar que el derecho público eclesiástico de la época hispánica —a juicio de la Corte Suprema— mantuvo su vigencia hasta hace muy pocos años (ver nº 139, nota 138). Esta prolongada trayectoria torna aún más difícil fijar un límite entre aquellas dos etapas. Por tales razones hemos preferido exponer en su conjunto el derecho argentino, tratando de mostrar la evolución de sus instituciones desde la emancipación hasta la actualidad, y poniendo en evidencia, cuando era posible, la continuidad de su desarrollo histórico.

Pero, ¿existe realmente un derecho argentino? La pregunta ha merecido respuestas negativas hace medio siglo. Osvaldo Magnasco, Alejandro Korn y Carlos Octavio Bunge sostuvieron que las formas jurídicas adoptadas eran copias de modelos extranjeros, y que en este aspecto seguíamos siendo una colonia a pesar de la independencia política [95].

95 SIGFRIDO RADAELLI, op. cit., 59; LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, I, 9.

La opinión contraria ha sido sostenida por Levene, al defender "el concepto de la originalidad del derecho argentino y de las instituciones nacionales —perfectas o no— pero resultantes de la experiencia, la lucha o el dolor de los argentinos" [96].

La absoluta originalidad de un sistema jurídico sólo ocurre, históricamente, en los derechos de los pueblos antiguos, que vivían aislados y sin contactos recíprocos. Pero ya Roma exhibe influencias extrañas y llega a la conclusión de que existe un conjunto de normas común a todas las naciones (el *ius gentium*), lo cual no impide reconocer al derecho romano una individualidad que trasciende a épocas posteriores y gravita fuertemente sobre los sistemas del occidente europeo.

Las relaciones entre los países, cada vez más numerosas, van creando culturas homogéneas en las grandes regiones del planeta. Y de esta manera los derechos —que son una forma de cultura— influyen unos sobre otros, sin que esto implique negar la independencia de cada uno. Basta recordar cómo se formó el derecho castellano, con sus primitivas creaciones (los fueros), la recepción del sistema romano (a través de las *Partidas*) y las leyes posteriores de los monarcas luego recopiladas. Las normas e instituciones germánicas, romanas, canónicas y arábigas se combinaron para formar un sistema propio, aunque no separado del vigente en el resto de la cristiandad.

La adopción de un derecho ajeno puede ocurrir, o bien mediante una imposición del país dominante, o bien a través de un proceso respectivo libremente aceptado. Castilla impuso su régimen jurídico en las Indias; mientras que después de su independencia las naciones hispano-americanas procuraron asimilar la cultura occidental y con ella su derecho, recibiéndolo voluntariamente.

No obstante, todo sistema tiende a individualizarse, sin dejar de tener bases comunes dentro de la cultura a la cual pertenece. El derecho castellano no resolvió todos los problemas del Nuevo Mundo y fue necesario dictar, especialmente para él, un cúmulo de disposiciones que formaron el derecho indiano propiamente dicho. Y aun dentro de este último cada región tuvo características diferentes, derivadas de sus circunstancias particulares, que desvirtuaron la unidad de aquel sistema.

Después de la emancipación se inicia entre nosotros, como en los demás países del mismo origen, un proceso de recepción voluntaria de otras culturas jurídicas, cuyos horizontes se tornan más amplios. Las influencias ideológicas, el prestigio de ciertas naciones, la mayor perfección científica y técnica de otros derechos, explican ese afán imitativo. Al principio, la copia fue muchas veces total, indiscriminada, determinando ella la falta de adaptación de esos remedos legislativos. Pero luego, sin modificar esta tendencia, se van perfeccionando las normas y se procura también acomodarlas a la realidad nacional. Después de fracasados los primeros ensayos de organización se entra —alterando fundamentalmente el rumbo hasta entonces seguido— en un período de gran originalidad (pactos interprovinciales, facultades extraordinarias, delegación de poderes nacionales, leyes que resuelven problemas parciales sin alcanzar una formulación sistemática y completa), durante el cual no se llega precisamente a cumplir la tarea de reorganizar el derecho, pero que pone en evidencia la creación de formas que de algún modo contemplaban las situaciones existentes y las necesidades inmediatas, sin imitar soluciones extrañas.

Pero, en general, los códigos castellanos continuaron en vigor. Es preciso llegar a la segunda mitad del siglo XIX —la gran época de transformación creadora del derecho argentino— para dejar de lado tanto la vetusta legislación hispánica como las formas inorgánicas que se habían implantado durante la etapa anterior.

Si se contempla la obra jurídica realizada en aquella época sin el suficiente análisis, puede llegarse erróneamente a la conclusión de que imitamos el constitucionalismo norteamericano y los códigos y leyes del occidente europeo.

Esta conclusión sería precipitada. Es cierto que hubo notorias influencias de aquellas culturas jurídicas, porque la creación del derecho suele inspirarse en las fórmulas conocidas. Pero no obstante ello, tanto los constituyentes como los legisladores procuraron adaptar sus respectivas obras a las necesidades y circunstancias del país, descartando muchas veces las normas que no coincidían con nuestras exigencias locales. Ya hemos señalado este hecho al referirnos a la Constitución de 1853 y a los códigos de comercio y civil. Lo mismo podría decirse de las demás leyes. Sus autores tuvieron presentes, casi siempre, las características nacionales. Si en los primeros años de la emancipación las ideologías gravitaron más de lo debido en la imitación de los modelos extranjeros, esta actitud pierde intensidad cuando se produce la reforma completa del sistema.

En resumen, el derecho argentino se ha inspirado en el de Roma a través de España y del código civil [97], aceptando también la recepción de

96 LEVENE, loc. cit.

97 Ver EDUARDO R. ELGUERA, *La influencia del derecho romano en nuestra vida jurídica*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, VII, nº 30, Buenos Aires, 1952.

normas e instituciones canónicas, hispánicas, norteamericanas y europeas. Las romanas se reflejan sobre todo en la parte más estable del derecho civil; las canónicas en el régimen matrimonial; las hispánicas abarcan partes de diversas ramas del derecho; Estados Unidos ha influido en el sistema constitucional y en otras materias; y por último Europa ha contribuido a ordenar metódicamente numerosas instituciones.

Fundamentalmente, por lo tanto, el nuestro es un derecho que debe clasificarse entre los que forman el complejo o sistema occidental cristiano, descartando de él el del *common law* [98]. Pero además pueden advertirse elementos que permiten incluirlo más específicamente dentro de un grupo o familia iberoamericano. Las semejanzas en la organización política, la existencia de principios generales de orden internacional y la tendencia a resolver de manera análoga los problemas comunes hacen que este subgrupo aparezca cada vez más diferenciado [99].

Estas influencias, imitaciones y analogías revelan que nuestro derecho se inserta dentro del ámbito que la Argentina integra por su historia, su formación cultural y sus características étnicas. Sería impropio y falso negar los vínculos que nos unen a tantas naciones del mundo occidental y a las del propio continente. Y como es lógico, esos vínculos aparecen tanto en el derecho como en los demás aspectos de la cultura.

Sin embargo, la existencia de esas semejanzas no impide afirmar la individualidad de nuestro sistema jurídico. Aquellas influencias han pasado por el tamiz de las circunstancias y de las necesidades nacionales. La Constitución, por ejemplo, si bien se inspira en parte en la norteamericana, contiene muchas soluciones distintas y aun contrarias que venían impuestas por los antecedentes del país y sus características propias. Por otra parte, aun habiendo soluciones formalmente idénticas a las de los modelos utilizados, al ser aplicadas esas normas adquirieron una vida propia a través de la jurisprudencia o de las decisiones gubernativas, que contribuyeron a darles una significación diversa y evidentemente original.

En su conjunto y en sus aspectos particulares el derecho argentino, si bien no es una creación exclusiva, ha ido adquiriendo características nacionales que le asignan una perfecta individualidad. Es sin duda el resultado de muchas y diversas influencias exteriores, pero al mismo tiempo se ha inspirado en los antecedentes históricos, y los legisladores tuvieron en cuenta las condiciones sociales y económicas, las tendencias ideológicas predominantes en cada época y los problemas específicos que fue necesario resolver con criterios prácticos. Todo ello formó una amalgama que al nacionalizarse, al dirigir la vida social, al ser incorporada a nuestras costumbres colectivas, dejó de ser un producto heterogéneo para convertirse en un sistema orgánico que traduce el modo de ser argentino [100].

La personalidad de nuestro derecho se funda, precisamente, en que ha tratado de buscar soluciones a los problemas nacionales, que no son los mismos de otros países. No ha imitado ciegamente, sino que ha buscado sus fuentes de inspiración en los modelos más acordes con nuestras necesidades propias, y cuando no los ha encontrado, ha debido crear formas nuevas y originales. No ha sometido la vida de la sociedad argentina a moldes ya establecidos, sino que los ha cambiado cuando era necesario. Y también ha ido reformando sus anteriores decisiones, o ampliando las materias legisladas, cuando las transformaciones y la evolución general del país lo exigían.

Por eso, sin desconocer que nuestro sistema jurídico integra el del mundo occidental y más especialmente el de hispanoamérica, es posible destacar sus características peculiares en cuanto no se asemeja totalmente a los demás.

Esa particularidad o diferenciación se ha acentuado a lo largo del tiempo. Por un lado, la aptitud para crear derecho ha sido cada vez mayor. Por el otro, la Argentina tiene una personalidad que se va afirmando y distinguiendo progresivamente, y a la cual debe adaptarse necesariamente el derecho mediante la legislación o la jurisprudencia. A veces lo que era bueno y funcionaba regularmente en épocas anteriores va perdiendo vigencia en las ideas, en las costumbres o por las circunstancias variables de la vida social, y entonces es necesario cambiarlo. La tarea que se impone en la actualidad es la de llegar a una más perfecta adecuación del orden jurídico a las exigencias de una comunidad que busca nuevos caminos y nuevas estructuras, a fin de que el derecho sea un sistema que funcione normalmente y al mismo tiempo cumpla con eficacia sus fines de realizar la justicia y dirigir a la Nación hacia los objetivos que le convienen.

98 Sobre las clasificaciones de los sistemas, complejos o constelaciones jurídicos del mundo, ver JORGE BASADRE, *Fundamentos de la historia del derecho*, 113-120, 2ª ed., Lima, 1967.

99 JOSÉ MARÍA CASTÁN VÁZQUEZ, *El sistema jurídico iberoamericano*, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 157, Madrid, 1968.

100 A una conclusión análoga llega, respecto del derecho peruano, JORGE BASADRE, op. cit., 377-398.

BIBLIOGRAFIA

Respecto del concepto del derecho en nuestro país, históricamente considerado, no conozco ningún estudio especial. El sistema de fuentes formales se analiza (aunque tampoco desde un ángulo historicista), en los tratados de Introducción al Derecho Civil, Derecho Civil (parte general) y otros. A modo de ejemplo cabe mencionar a MIGUEL S. MARIENHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, I, 193-308, Buenos Aires, 1965 y CARLOS MOUCHET – RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Introducción al Derecho*, 6ª ed., 171-243, Buenos Aires, 1967.

La historia de las constituciones está considerada en RICARDO LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, tomos IV a VI y X; EMILIO RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, 3 tomos, Buenos Aires, 1927-30; JOSÉ ARMANDO SECO VILLALBA, *Fuentes de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1943; ARIOSTO D. GONZÁLEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata (1810-1814)*, nueva edición, Montevideo, 1962; ERNESTO J. FITTE, *Del Estatuto Provisional de 1815 al Reglamento Provisorio de 1817*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Cuarto Congreso Internacional de Historia de América*, V, Buenos Aires, 1967; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El proceso constitucional de 1815 a 1819*, en *Cuarto Congreso*, cit., V y en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 17, Buenos Aires, 1966; id., *La formación constitucional del federalismo*, en la misma *Revista*, nº 5, Buenos Aires, 1953, y en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, VIII, nº 33, Buenos Aires, 1953; id., *Marcelino Ugarte, 1822-1872, un jurista en la época de la organización nacional* (el cap. III se ocupa de la reforma constitucional de 1860), Buenos Aires, 1954; JUAN P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas*, 3 vols., Buenos Aires, 1914-16; ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La reforma constitucional de 1866, Los derechos de exportación en el Tesoro Nacional*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 17, Buenos Aires, 1966. Ver además las obras citadas en las notas y en la *Revista del Instituto*, cit., nº 17, 283.

Para la historia de los códigos ver LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, cit., tomo X; JORGE CABRAL TEXO, *Historia del Código Civil Argentino*, Buenos Aires, 1920; ABEL CHÁNETON, *Historia de Vélez Sarsfield*, 2 tomos, Buenos Aires, 1938; CARLOS ALBERTO ACEVEDO, *Ensayo histórico sobre la legislación comercial argentina*, Buenos Aires, 1914; COMISIÓN NACIONAL DE HOMENAJE A LOS DOCTORES DALMACIO VÉLEZ SARSFIELD Y EDUARDO ACEVEDO, *Libro del Centenario del Código de Comercio*, Buenos Aires, 1966; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *La formación intelectual de Vélez Sarsfield*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, nº 15, Buenos Aires, 1964; id., *Marcelino Ugarte*, cit.; JULIO CÉSAR GUILLAMONDEGUI, *Primer proyecto de código de comercio rioplatense (1824)*, en la misma *Revista*, nº 16, Buenos Aires, 1959; GUILLERMO J. CANO, *Código de Minería de la República Argentina*, anotado con sus fuentes, edición precedida de un estudio preliminar, Buenos Aires, 1944. Además los tratados de las distintas materias.

Se terminó de imprimir el día 2 de setiembre de 1996, en ARTES GRÁFICAS CANDIL S.R.L., sito en la calle Nicaragua 4462, Buenos Aires, República Argentina