

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

OBRAS COMPLETAS

DE

JOAQUIN V. GONZALEZ

*Edición ordenada por el Congreso
de la Nación Argentina*

Volumen V

BUENOS AIRES

1935

OBRAS COMPLETAS
DE
JOAQUIN V. GONZALEZ

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

OBRAS COMPLETAS

DE

JOAQUIN V. GONZALEZ

*Edición ordenada por el Congreso
de la Nación Argentina*

Volumen V

BUENOS AIRES

1935

Es propiedad. Se ha hecho el depósito de ley.
IMPRESA MERCATALI, ACOYTE 271. — BUENOS AIRES.

DEBATES CONSTITUCIONALES

1898-1902

I

**FACULTADES DE LAS CAMARAS DEL CONGRESO
PARA HACER DECLARACIONES GENERALES**

FACULTADES DE LAS CAMARAS DEL CONGRESO PARA HACER DECLARACIONES GENERALES

Sesión de la Cámara de Diputados del 28 de julio de 1899

ANTECEDENTES

La Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados expidió en la sesión del 16 de julio de 1899, su dictamen favorable al proyecto de ley en revisión, que autorizaba la construcción por una empresa particular, de un ferrocarril *desde la costa del río Paraná de las Palmas hasta Trenque Lauquén.*

Después de fundado el despacho por el miembro informante, otro diputado observó que la línea se hallaba comprendida toda entera dentro de los límites de la Provincia de Buenos Aires, y que, por consiguiente, los dos puntos extremos se hallaban sometidos a la jurisdicción de sus autoridades locales.

Sigue un breve debate durante el cual es formulada la moción de pasar el asunto a estudio de la Comisión de Negocios Constitucionales, la cual debería expresar su opinión sobre *si se halla comprendida o no dentro de las atribuciones del Congreso, la de acordar concesiones de vías férreas dentro del territorio de una Provincia.*

Esta Comisión expidió su dictamen con fecha 28 de junio de 1899, en mayoría y minoría, hallándose el de la primera concebido en esta forma:

“La Comisión de Negocios Constitucionales en mayoría, en la consulta sobre las facultades del Congreso para permitir o conceder la construcción de líneas férreas en las provincias, os expresa lo que sigue:

“El Congreso tiene indiscutiblemente facultad constitucional para permitir o conceder, y aún para ordenar la construcción de canales

navegables, líneas férreas y otros establecimientos que conduzcan a la prosperidad del país o al adelanto y bienestar de las provincias, sin contemplación a que tales obras o establecimientos queden dentro del territorio de una de ellas.

“Esta facultad del Congreso es, referente al territorio de una provincia, concurrente con las facultades que sobre la misma materia son acordadas por la Constitución a los gobiernos provinciales.

“El juicio del Congreso Nacional para decidir de las ventajas, utilidad y conveniencia de las obras o establecimientos, para conceder u ordenar su ejecución, es discrecional, y en el caso de divergencia con los poderes provinciales, la resolución del Congreso debe prevalecer”.

Sala de la Comisión, junio 28 de 1899.

José M. Guastavino. — Joaquín V. González.

Al ser puesto a votación este despacho, el Presidente de la Cámara hace presente esta dificultad:

“Que el despacho de la mayoría no tiene la redacción de un proyecto de resolución, de decreto, ni de ley, condición que el Reglamento marca como requisito esencial para la votación”.

Promovido un nuevo debate sobre este punto reglamentario, el autor pronunció el discurso que va a leerse, que es como la introducción del siguiente, relativo a la cuestión jurisdiccional.

I

INTRODUCCIÓN

Sr. González. — Pido la palabra.

He hecho, señor Presidente, todo lo posible para ahorrar a la honorable cámara la molestia de escucharme otra vez en esta misma sesión (*).

Pero en vista de la forma en que este debate acaba de ser colocado, debido a la intervención del señor Presidente en nombre del Reglamento, y por las observaciones que he

(*) El autor acababa de fundar un proyecto de ley por el cual se disponía la construcción de un gran dique de riego en la Quebrada de Huaco, al oeste de la ciudad de La Rioja.

escuchado acerca de la facultad que tienen las cámaras aisladamente para producir declaraciones generales, me veo en el caso de entrar en esta discusión, para la que declaro hallarme especialmente preparado, por razones, no del debate en sí, que es de última hora, sino porque, aunque se trate de algo personal, debo decirlo, había estudiado para escribir un libro sobre esta materia. La misma abundancia de materiales, la enorme cantidad de antecedentes, tanto doctrinales como jurisprudenciales que tengo reunidos sobre este género de asuntos, me han impedido incorporarme a la discusión, por lo mismo que es mucho más difícil ser breve que ser extenso.

Tengo, pues, que entrar a ocuparme de las facultades de la cámara para hacer estas declaraciones. Este es un punto de derecho parlamentario, que según las opiniones que he escuchado y el estado en que la discusión se ha puesto, necesita ser desarrollado con alguna amplitud.

En nuestro Reglamento no existen las disposiciones relativas a esta clase de declaraciones generales. Los artículos que el señor Presidente ha mandado leer, creo con el señor Presidente de la comisión de Negocios Constitucionales, son inaplicables al caso.

II

ORIGEN Y EVOLUCIÓN JURÍDICO-HISTÓRICA

La facultad de hacer declaraciones generales procede desde mucho tiempo antes de la organización de nuestro parlamento: pertenece a lo que llamaríamos la historia de la formación parlamentaria en el derecho público moderno.

Toda asamblea legislativa adquiere por el hecho solo de su nacimiento a la vida representativa, además de los derechos que las cartas o las constituciones le acuerdan, como rama de un congreso, de un parlamento, facultades propias, inherentes a su propia existencia. Esto es lo que constituye el derecho parlamentario interno, la suma de todas las facultades

que por el hecho solo de la formación corporativa nacen en el seno de las asambleas.

Según los historiadores del derecho público inglés, las facultades de este género proceden por analogía, por derivación, de las primitivas cortes de justicia. Las antiguas cortes de justicia, cuando el poder parlamentario no estaba perfectamente definido y deslindado, gozaban de gran parte de esa suma de facultades parlamentarias, que después, en la separación de los poderes, han tomado existencia independiente.

Así, por ejemplo, —y sólo como ejemplo,— la facultad de castigar por desacato que tienen las cámaras legislativas, tanto en el orden nacional como en el orden provincial, procede originariamente de la misma facultad concedida por los reyes a los primitivos tribunales, para castigar a los que faltaban al respeto en sus sesiones, tanto a sus deliberaciones como a las personas que los constituían.

Esta parte del derecho histórico incorporada a nuestro derecho parlamentario, ha sido poco estudiada entre nosotros, y cada vez que se promueven debates de este género no se suele tener presente este elemento histórico, que es indispensable, que es imprescindible en la interpretación como en la aplicación de toda ley política.

Toda ley política no es la obra de una persona privada solamente: es la vida de una gran personalidad pública, que es el Estado, que es una nación entera. Vincula las relaciones recíprocas de las entidades internas de cada nación, las relaciones de los particulares con el Estado y las relaciones de los poderes públicos entre sí.

Ninguno de los poderes públicos que forman el gobierno representativo republicano goza ni tiene derecho a gozar de más amplia independencia, de más soberana inmunidad que el Congreso, que es la corporación legislativa, la entidad representativa más directa de la soberanía popular.

Esta facultad privilegiada, esta suma de facultades privilegiadas a que vengo refiriéndome, en su principio fué acordada a los tribunales de justicia ingleses por la corona; des-

pués, cuando el pueblo, siguiendo la evolución republicana moderna, ha asumido la soberanía que los reyes tenían antes en su poder por razones puramente históricas, las acordó él mismo, en virtud de la elección, por medio del sufragio general, a los representantes reunidos en asamblea.

Podrá el Reglamento de una cámara, la ley constitutiva interna, tener disposiciones precisas, positivas, concretas, como las que han sido leídas, que establezcan en qué formas las resoluciones de las cámaras deben ser presentadas a votación; pero es anterior, como he dicho, a la formación del Reglamento, es anterior a la Constitución misma, el hecho de la existencia de estas facultades, que derivan del origen del cuerpo legislativo, y están reconocidas en el derecho parlamentario contemporáneo, y muy especialmente en el derecho parlamentario inglés y americano, que nosotros hemos incorporado a nuestra Constitución.

III

EN EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO

Nuestro derecho constitucional se formó, entonces, —a los efectos de esta discusión, lo diré— de dos grandes divisiones. El derecho estrictamente constitucional, que contiene la suma de fórmulas en virtud de las cuales se ejerce los poderes del gobierno, y la suma de facultades inherentes a la existencia de las asambleas legislativas, independientemente de los demás poderes y demás cuerpos representativos de la soberanía nacional. Hay, pues, un derecho formulario, un derecho escrito, especialmente redactado para el funcionamiento de los poderes; y hay un derecho no escrito, un derecho preexistente a esas asambleas, en virtud del cual la soberanía amplia y libre que esas asambleas ejercen se manifiesta en todos los casos en que la vida republicana lo requiere.

Voy a poner un ejemplo, señor Presidente.

Supongamos que en la plaza pública, o en cualquier otro sitio a propósito para la manifestación de las fuerzas políticas, se anunciase el intento de destruir la existencia de este cuerpo, de atentar contra la existencia real del Congreso. ¿Tendría o no esta cámara el derecho soberano de formular una resolución en virtud de la cual afirmase su derecho de existencia procedente de la soberanía popular? ¿Tendría o no el derecho de hacer declaraciones de principios, en virtud de los cuales la independencia e integridad de los poderes mismos se pusiesen en salvo?

Otro caso:

Si el Poder Ejecutivo asumiendo la suma del poder público, por sí y en virtud de la fuerza, se propusiese dar un golpe de estado, disolver este cuerpo ¿tendría o no la cámara el derecho de hacer una declaración general afirmando su derecho de existir como poder soberano?

No digo tampoco una novedad con esto. Estos derechos de conservación de las asambleas legislativas, a cuyo grupo pertenece este recurso de hacer declaraciones generales, que es el único en virtud del cual las asambleas manifiestan los deseos íntimos de su existencia colectiva, procedieron y han tomado forma parlamentaria en la ley común inglesa, transmitida a Estados Unidos y no escrita en forma de reglamento, pero aceptadas por las cámaras del Congreso argentino en decisiones anteriores, al adoptar como reglas de su procedimiento el derecho parlamentario norteamericano. Estos principios proceden de las luchas seculares entre el parlamento y la corona de Inglaterra. Este derecho no se ha formado porque una comisión de jurisconsultos lo haya redactado en forma de código; no se ha formado por resolución de ningún parlamento: pertenece al derecho público interno, al derecho de conservación de todos los parlamentos del mundo, y que en caso de peligro, en el caso que se ponga en duda sus más caras facultades, las arrancan del fondo del olvido en que se encuentran, y las reproducen en forma de declaraciones ex-

presas, como se han aplicado mil veces en el parlamento inglés y en otras asambleas europeas y americanas.

La facultad inherente a la Cámara de los Comunes para acusar a los funcionarios del Poder Ejecutivo sujetos a *impeachment*, había dormido allí en el archivo del parlamento durante dos siglos. Un día fué necesario restaurarla, y la Cámara de los Comunes la desenterró de su olvido, e hizo una declaración general a propósito del examen de las cuentas de la guerra con Rusia. Un miembro del parlamento hizo moción para que la cámara acusase al gabinete de la actualidad. Ya habían pasado varios gabinetes desde entonces. La Cámara de los Comunes, encontrando justa esa petición, e injusto que se acusase al gabinete que no había presidido la guerra, hizo una declaración general consistente en tres artículos: 1º La Cámara de los Comunes resuelve que la acusación por un hecho anterior no corresponde al gabinete actual; 2º Que para salvar la moral pública y las facultades del parlamento, correspondía entablar un juicio político al gabinete que había presidido los destinos del país durante la guerra; 3º Que si ese procedimiento no fuese eficaz o conveniente, se podía pedir a la corona que borrara de la lista del Consejo Privado a los miembros culpables del gabinete, para que no pudieran ser nombrados nuevamente.

Esta fué una resolución general dictada por la Cámara de los Comunes, y quizás, —aunque esto está fuera de la cuestión,— pudo haberse adoptado una análoga en un caso discutido hace poco en este mismo recinto. Pero se trataba de una resolución general relativa a las facultades inherentes al cuerpo, en virtud de los derechos de defensa y conservación, que en ningún caso ha renunciado el parlamento inglés, y que entiendo, jamás ha sido puesto en duda, ni en discusión siquiera.

IV

PRECEDENTES PARLAMENTARIOS

En nuestra vida parlamentaria, —siento no poder individualizar los ejemplos, porque no me encuentro dispuesto, ni por mi salud ni por otras circunstancias, a entrar hoy en esta discusión—, se han producido casos de declaraciones generales, casos en que la cámara, por no creer que procedía la forma de un proyecto de ley, ha creído conveniente declarar un principio, que derivándose estricta y directamente de la Constitución, era necesario para asegurar las facultades en virtud de las cuales ejerce sus funciones y desempeña el papel legislativo para que ha sido instituída.

En el caso presente, y como miembro de la mayoría de la comisión, he creído deber subscribir este despacho en la forma en que ella lo ha presentado.

La honorable cámara honró a la comisión con el encargo expreso, como consta en el *Diario de Sesiones* de aquel día, de decir si la Constitución acuerda al Congreso facultad para conceder una línea férrea dentro del territorio de una provincia.

Yo no he entendido un sólo instante que esa consulta hubiese versado sobre el caso especial del proyecto de ferrocarril de Baradero a Trenque Lauquen, ni se ha expresado literalmente por la moción formulada en ese acto, que la opinión debía versar sobre constitucionalidad de ese ferrocarril, sino si el Congreso está o no facultado para resolver que se construya ferrocarriles dentro de una provincia. En estos términos generales de principios y de doctrina es que la consulta ha sido producida.

Mi opinión particular concuerda en un todo con el dictamen de la mayoría. Sostenía en mi fuero interno que la cámara, pudiendo ejecutar una facultad constitucional en un caso determinado, puede sin ningún género de contradicción, hacer declaración previa de esta facultad.

La declaración previa sobre la posesión de una facultad parlamentaria tiene una gran trascendencia; no es inútil, si bien puede prescindirse de ella, desde que en el momento de votar un asunto se ejerce esa facultad, como acaba de decirse, y es un principio que no se puede desconocer. Pero la gran utilidad e importancia de una declaración general previa a la consideración de un asunto como éste, es que se va a poner en discusión, como lo ha reconocido muy fundamentadamente un fallo de la Suprema Corte argentina, que tendré ocasión de recordar a su tiempo, se ha puesto en discusión los principios fundamentales de la organización nacional, puesto que los argumentos que han resonado con más éxito en esta cámara, son aquellos en que se ha mostrado a las provincias la amenaza de absorción del poder central, como disolvente del vínculo federativo.

Este es y ha sido el anhelo constante de nuestros hombres públicos, de los que han hecho la Revolución de Mayo, de los que han redactado las diversas constituciones que hemos tenido; es y ha sido el anhelo constante de los que han buscado la organización unitaria del país, como de los que la han buscado bajo la forma federativa; porque éste ha sido un anhelo patriótico, que ha nacido el mismo día que se proclamó la independencia nacional, porque el terror perpétuo de nuestros grandes hombres respecto del futuro de la Nación, ha sido verla disuelta, ver despedazadas las distintas provincias que formaban el Virreynato; y cada vez que alguna de las secciones del país se ha separado produciendo estos dolorosos desgarramientos, la patria entera es la que ha sufrido; fué el sentimiento nacional el único lastimado.

Y si hemos visto que en esta cámara, bajo la autoridad de la inmunidad parlamentaria, y bajo el derecho reconocido a todo diputado de ampliar sus demostraciones cuando lo crea conveniente, bajo todas las garantías inherentes al debate, se ha discutido precisamente este principio cardinal, este principio substancial de nuestra existencia como nación, no veo cómo no se ha de poder, no se ha de creer necesario, for-

mular una solemne declaración de un principio que afecta la existencia misma de la unión nacional.

No puede, entonces, el Congreso pasar adelante, después de puesto en duda este principio fundamental, sin resolver, sin demostrar ante el país, ante las mismas provincias que nos escuchan, que su existencia, que su autonomía, no están amenazadas porque se sancione una obra pública de indudables beneficios económicos dentro de su territorio.

Deseo, señor Presidente, haciendo uso del mismo derecho de los oradores que me han precedido, entrar también en el fondo de esta cuestión.

No sé si hablaré mucho o poco, digo, como mi ilustrado colega el miembro informante de la mayoría de la comisión, estoy dispuesto a demostrar la verdad de la tesis que suscribo, en un discurso breve o largo, según que las condiciones del debate lo exijan.

Sr. Cortés Funes — Si está fatigado el señor diputado, podríamos pasar a cuarto intermedio.

Sr. González — Suplicaría a la honorable cámara que me permitiera, si es posible, un breve cuarto intermedio.

Sr. Cortés Funes — Hago moción para pasar a cuarto intermedio.

Sr. Presidente — Se podría levantar la sesión.

Varios señores diputados — Perfectamente.

Sr. Presidente — Queda levantada la sesión.

II

**FACULTADES DEL CONGRESO PARA ACORDAR LA
CONSTRUCCION DE LINEAS FERREAS DENTRO
DEL TERRITORIO DE LAS PROVINCIAS**

FACULTADES DEL CONGRESO PARA ACORDAR LA
CONSTRUCCION DE LINEAS FERREAS DENTRO
DEL TERRITORIO DE LAS PROVINCIAS

Sesión del 31 de julio de 1899

ANTECEDENTES

Al entrar a la orden del día en la sesión del 31 de julio, en la que debía continuar con la palabra el diputado González, el Presidente de la Cámara hizo la siguiente exposición previa:

“Está pendiente el debate sobre el despacho de la comisión de Obras Públicas en la solicitud de don Jorge Mallison para construir un ferrocarril.

“Los señores diputados saben que alrededor de este asunto se ha suscitado una cuestión constitucional, que ha motivado dos despachos de la comisión de Negocios Constitucionales: uno de la mayoría y otro de la minoría.

“La presidencia entiende que la cuestión que se ha suscitado no es, por su índole trascendental, subsidiaria de la cuestión originaria, pero no es tampoco excluyente, puesto que ha surgido a la consideración de la Cámara como una consecuencia de aquella. Esta manera de considerar el asunto implica que la discusión es libre, y que puede referirse tanto al alcance constitucional del proyecto como a su índole técnica. Esto es a los efectos de la discusión.

“Por lo que hace a la votación, en el momento en que el debate haya sido agotado, la presidencia hará votar todo proyecto de resolución que reclame sanción de la Cámara relativo al proyecto originario, sea en materia constitucional, sea en lo referente a cualquiera otra faz que la cuestión pueda presentar. Considera también la presidencia que en definitiva debe recaer una votación en el proyecto de la comisión de Obras Públicas, a fin de que se sepa, sin que quede lugar a duda, si la Cámara lo acepta o lo rechaza.

“En este sentido, y teniendo el debate la mayor amplitud posible, de acuerdo con la resolución anterior de la Cámara, continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Rioja”.

I

PALABRAS DE INTRODUCCIÓN

Señor González — Señor presidente: Debo confesar que nunca me he sentido más desanimado que ahora ante el cumplimiento de un deber como el que me he impuesto en esta discusión.

Si no fuese que he tenido la dicha de recibir los más calurosos y generosos estímulos de todos mis colegas, que me han abierto el camino para continuar la exposición que me había propuesto en la sesión anterior, quizá me habría atrevido a solicitar permiso para no continuar haciendo uso de la palabra; pero me ha alentado al mismo tiempo la convicción de que será difícil que en este parlamento se presente jamás una cuestión que merezca más que ésta la atención de los hombres de sentimiento nacional, y de los hombres de Estado, que siguen paso a paso la evolución de las instituciones que fundaron nuestros mayores.

Este debate afecta no sólo las instituciones en su sentido científico, en su altísimo sentido científico, sino que afecta infinidad de cuestiones prácticas que a cada momento aparecerían ante los tribunales de nuestro país, si la Cámara, como intérprete libre e independiente de las facultades del poder de que forma parte, no hiciese esta vez, por una declaración expresa, una afirmación solemne y definitiva de todas esas facultades que afectan la existencia del gobierno mismo.

Conocido es de todos los señores diputados, que se substancian en este momento ante los tribunales federales cuestiones en que se debate los derechos jurisdiccionales de las provincias enfrente de los derechos jurisdiccionales de la Nación. Cualquiera que sea la resolución de esta honorable Cámara tendrá que influir decididamente en el juicio, en la opinión de los magistrados que entienden en esos asuntos contenciosos.

Existe otro interés más grande todavía: es el de todos los pueblos de la República que siguen con ansiosa expectativa este debate, estoy seguro, porque conozco cuales son los anhelos, los sentimientos dominantes en todos ellos, respecto de estas atribuciones del Congreso para invertir sumas de dinero del tesoro nacional en la construcción de obras públicas de utilidad dentro del territorio de las provincias, porque cifran en ellas la mayor suma de su progreso interno, como concurrente con el progreso general del país, cosas ambas inseparables y tan íntimamente unidas como los conceptos de provincia y nación.

Tengo el honor de ser representante de una *provincia pobre*, como se dice generalmente. No es sólo bajo ese concepto que yo asumo la responsabilidad, más que todo, la actitud que la Cámara tiene la benevolencia de presenciar; es porque todos los pueblos de la Nación son iguales: la más pobre de las provincias tiene la misma soberanía, la misma personalidad política que la más rica; y en cuanto son Estados, tanto las provincias como la Nación tienen también igualdad de derechos jurisdiccionales, que sólo se resuelven en caso de colisión, por las reglas que la jurisprudencia propia y la ajena han establecido para resolver todo género de conflictos, todo género de colisiones entre esos derechos concurrentes.

II

CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

La cuestión, como ha dicho con toda exactitud el señor miembro informante de la minoría, es de alta interpretación constitucional. El, con mucho acierto, recordó también las reglas antiguas tomadas de aquel sabio código de las *Partidas*, nunca bastante estudiado, en el cual se establece que la interpretación de toda ley debe ser derecha y honestamente realizada.

Yo no tengo otra base de criterio para entrar en el análisis de la Constitución, tanto de los Estados Unidos como la de nuestro país. Pero me ha de permitir la honorable Cámara que, entrando yo también en este terreno, recuerde que hay muchas fórmulas de juicio aplicadas a la interpretación de las constituciones.

Existe el sistema que se denomina *literal*, que sólo toma en cuenta el texto escrito de la ley para arrancarle un sentido, diré así, exegético, derivado directamente del texto.

Existen el criterio *histórico* y el criterio *económico* en el desarrollo de las instituciones como en el desarrollo de la historia misma.

La economía política ¿qué es sino la serie de leyes en que los fenómenos de la vida real y física de la sociedad están de manifiesto? Separar el criterio histórico del económico en la explicación de las instituciones, sería como separar el alma del cuerpo, que según la metafísica tradicional, son absolutamente inseparables sin causar la muerte.

Existe, por último, el criterio *filosófico* o *liberal*, en el sentido del libre ejercicio de las facultades en el análisis de un asunto cualquiera.

Todos estos sistemas han tenido su aplicación en la historia constitucional de los Estados Unidos. De tal manera, que no solamente las instituciones han experimentado la transformación natural, inherente a todos los actos de las sociedades, sino que ésta evolución natural de la inteligencia colectiva se ha transmitido a las resoluciones de los tribunales, a los actos de los congresos y de los poderes ejecutivos, para ir imprimiendo a cada época un carácter distinto, que según los progresos de la civilización y de la cultura, iban transmitiendo a sus fórmulas políticas. (*¡Muy bien!*)

No voy a citar autores cuyos nombres asoman a cada momento a mi memoria, y que hago a un lado por no fatigar la atención de la Cámara. Pero hay un principio indudable, expuesto por Thorold Rogers, si mal no recuerdo, según el cual la influencia recíproca entre la cultura social y la for-

ma legal, existe y persiste continuamente en el desarrollo institucional de las naciones.

Esa cultura social, esa cultura nacional, influyendo así continuamente sobre la forma de la ley, produce esos cambios jurisprudenciales que tanto suelen sorprender a los hombres de estudio.

Porque una corte en una época dió una resolución en favor de una doctrina, y después de una evolución de algunos años ha dado una resolución contraria, ¿podríamos reprocharla de haber sido inconsecuente? No, señor, pues en ese caso podríamos reprochar a la sociedad misma que experimentó estos cambios inevitables, inherentes al progreso humano.

III

EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Eso ha ocurrido en la historia interpretativa de la Constitución de los Estados Unidos. Podemos dividir esa historia en algunos períodos, que enunciaré brevemente.

El primero, que llamaré del rigorismo patriótico, y que von Holst calificó la “época de la idolatría constitucional”, se explica porque acababan de salir de la edad heroica de la lucha por la independencia. Vivían todavía Wáshington y todos aquellos hombres que con su alto espíritu patriótico habían presidido el nacimiento de una nación tan poderosa. Durante esa época que, podemos decir, dura hasta el año 1824, más o menos, se ha pronunciado las grandes sentencias de Marshall, que a pesar del cambio que yo mismo me he anticipado a reconocer, en todas las cosas, persiste aun como un Evangelio, como una Sagrada Escritura en materia de interpretación constitucional.

Los fallos de Marshall, alguno de los cuales han sido citados en esta discusión, han tenido un don profético, han tenido una visión extraña, porque aun a través de un siglo,

estamos asistiendo a la realización de los fenómenos presagiados en ellos para el porvenir de la Unión.

Sigue a esta época fecunda, cálida, diré así, de producción doctrinaria, otra en que el principio federativo extremo empieza a manifestarse en la jurisprudencia y en la doctrina; la obra de Rawle es, para no citar otras, la representación científica de este período; pero si fuésemos a fundar nuestras opiniones respecto al federalismo nacional en las de ese autor, llegaríamos forzosamente al caos horrible a que llegó la misma Unión americana el año '62; porque, admitida la teoría de la independencia completa de los Estados entre sí y respecto de la Unión en todo aquello que expresa y literalmente no hubiese sido conferido al poder nacional, estaba admitida de hecho la teoría del simple pacto social, dependiente por lo tanto, para su existencia o persistencia, de la sola voluntad de una de las partes, que podía separarse cuando así lo quisiera.

Esta teoría disolvente de la Nación, esta teoría suicida del pueblo mismo que había nacido de la revolución de 1774, no podía ser admitida ni por la jurisprudencia judicial ni por la jurisprudencia parlamentaria; y he ahí un caso en que un principio, que en su origen podía ser exacto y aceptable era transformado, en atención a las más altas e inmortales leyes de transformación de los pueblos, en una tendencia centralizadora, en una tendencia unionista, en una tendencia federativa en el verdadero sentido de la palabra, desde que federación viene de *fœdus fœderis*, que significa unión, vínculo, alianza íntima entre los hombres o entre los pueblos...

IV

FÓRMULA DEL FEDERALISMO ARGENTINO

Lejos, pues, de significar la palabra *federación*, separación, diferenciación, distinción entre diversos grupos, como parece entenderse a simple vista, es, pues, la interpretación

literal más completa, más acabada del voto eterno de todos los que han fundado, tanto aquella nación como la nuestra: querían unirse, querían formar un solo todo; y tanto los estados de la Unión americana que salían de los desastres de la Confederación, como los nuestros que salían también de los desastres de la anarquía y de la disgregación en que vivieron por tantos años, no podían tener otro anhelo que éste: fundar una unión perfecta, una unión indestructible, como dijo Lincoln y lo trasmitió Chase en una sentencia célebre: “una unión indestructible de estados indestructibles”.

De manera que esta fórmula matemática, si es que las matemáticas pueden existir en jurisprudencia, es la que debe resolver todos los conflictos de derecho bajo el régimen de nuestras instituciones.

Pero todas las teorías extremas tienen su reacción siguiendo aquella que se llama de la reacción natural de los actos. Y la teoría extrema del federalismo de Rawle, tuvo su antítesis en las teorías unitarias, producidas por excesos de amor a esta fórmula de la unión nacional. En esto no hay culpabilidad; no puede haber en las tendencias de unión, por más estrechas que se pretendan, por más absolutas que sean, sino un alto sentido patriótico.

Yo declaro, señor, que hasta ahora, en todos mis estudios e investigaciones, la fórmula que más satisface mi espíritu como argentino y como amante de la jurisprudencia, es el federalismo argentino tal como yo lo he expresado, representado por esta frase: “la unión indestructible de estados indestructibles”. Pero si acaso los desastres de nuestra historia, si los fenómenos nuevos que nos trajese la fatalidad, o esas leyes invisibles que aparecen en la historia como los remolinos en los desiertos, sin saber quién los produce; (*¡Muy bien!*) si alguna de esas leyes viniese a producir un cataclismo político de tal naturaleza que estas ideas que dictan a mi espíritu el federalismo como lo entiendo, fuesen a ceder su lugar a la otra más extrema y contraria antes de ver desaparecer la nacionalidad común, declaro que con todo el calor de

mi alma diría: soy unitario. (*¡Muy bien!*) ¿Por qué? Por la misma razón que los grandes hombres que condujeron la defensa de la Unión durante la guerra secesionista prefirieron a todas las fórmulas escritas en la Constitución, a todos los extremos a que se había llegado en la interpretación judicial, esta otra más grande e indestructible: la gran ley de la conservación nacional, que debe primar sobre todos los sueños y sobre todos los caprichos de la inteligencia.

Mucho han influido en nuestra país, señor Presidente, los autores representativos de todas esas doctrinas que he expresado así, en síntesis; han influido aún más aquellos que han podido ser traducidos y ofrecidos a la lectura de nuestros hombres de gobierno, no familiarizados con el idioma de la gran raza cuyas instituciones habíamos adoptado en lo escrito, y en cuanto las creíamos adaptables a nuestras condiciones nacionales. Así, no era extraño que en algunas sentencias de nuestra Suprema Corte, dignas de estudio, mucho más dignas de lo que lo han sido hasta ahora por nuestros hombres de foro y de ciencia, apareciera la influencia de algunas de esas teorías extremas. Pero, señor: yo que las he estudiado con profundo respeto, buscando en todos los casos el verdadero espíritu de las instituciones fundamentales de nuestro país; yo que he recorrido casi todas las sentencias constitucionales de la Suprema Corte argentina, no puedo menos de manifestar que me siento orgulloso de poder declarar que tenemos una Suprema Corte digna de suscribir muchos de los más luminosos fallos de la Suprema Corte de los Estados Unidos.

La interpretación federativa dada a nuestra Constitución no ha variado una sola vez, a pesar de todas las intermitencias, vicisitudes y alternativas de nuestro espíritu político: el espíritu federativo ha sido conservado puro y sin tacha.

Voy a terminar esta exposición previa respecto de la interpretación constitucional, enunciando la última de estas escuelas, diré así, que he llamado la escuela liberal o filosófica, debido más que todo a la influencia de jurisconsultos extranjeros, ingleses especialmente. De esta escuela podemos

llamar representantes en los tiempos actuales a Tiedman, cuyo libro sobre la *Constitución no escrita*, es admirable y digna de atento estudio; Goldwin, Baldwin, Goodnow, Woodrow Wilson, Bryce, que se han citado con respeto merecido en esta discusión; Lecky, otro gran jurisconsulto, y por último von Holst, que he nombrado ya, escritor alemán consagrado al estudio de las instituciones de los Estados Unidos, y que a pesar de ser un apasionado amante de las instituciones de aquel país, ha tenido una gran influencia para libertar el espíritu de la crítica constitucional, de lo poco que podía haber quedado por rutina de esa idolatría por la Constitución escrita, antes referida.

V

CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Veamos, señor, volviendo a nuestro país, a nuestro código constitucional, cuál es el criterio interpretativo que corresponde.

Yo he dicho ya la palabra: es un código. Cuando se dice código, se dice un cuerpo uniforme y armónico de doctrina, un cuerpo concordante entre sí, de preceptos destinados a regir la vida colectiva y la vida individual de todo pueblo.

Si un código es, entonces, la reunión de preceptos concordantes y armónicos, el único criterio interpretativo conveniente debe ser aquel que tienda a conciliar sus diversas cláusulas; y aunque en el fondo aparezcan divergencias, a simple vista insalvables, el criterio del juez, en virtud de todos los preceptos que he mencionado, tiene que ser siempre en el sentido de armonizar, de unir, de fundir todas esas cláusulas que aparezcan contradictorias.

El mismo propósito general que este código constitucional tuvo en vista, que era el de construir la unión nacional para ahora y para siempre, está expresando que es ese el criterio general que informa todo el cuerpo, y que toda interpre-

tación que tienda a insinuar siquiera un propósito de disención, de diferenciación, de divergencia entre las partes de la Nación, tiene que ser desechado como contrario a los altos fines de perpetuación de la nacionalidad.

Este criterio de conciliación respecto de la interpretación de textos escritos y especialmente de los textos constitucionales, tiene una representación muy autorizada en la filosofía moderna. En ninguna época como la nuestra la anarquía en las ideas, tanto en lo literario como en lo filosófico, se ha manifestado de manera que nos recuerde mejor la que precedió a la predicación del Evangelio, esa ley de unión suprema dada al mundo para fundar una familia universal. Esa divergencia de opiniones que caracteriza estos últimos tiempos en la humanidad, ha inducido a Fouillet, espíritu de los más brillantes de la Francia actual, a insinuar este criterio de la conciliación, que es realmente fecundo, y que deparará a los pueblos épocas de grandes felicidades.

Por otra parte, nuestra Constitución, como destinada a regir la vida, el desarrollo colectivo de toda una nación, tenía que ser un cuerpo de doctrina progresiva y jamás estrechada bajo la fórmula de hierro de un precepto inmutable.

Es un lecho, no como aquel de la leyenda mitológica, sino un lecho amplio en el que caben todas las legítimas evoluciones del progreso, de la inteligencia, del espíritu en todas sus manifestaciones.

La Constitución, como se ha dicho muy bien, no puede oponerse a nada que signifique un verdadero progreso moral o material en el país, y por lo tanto, la Constitución es un instrumento de gobierno calculado, como dice otro gran comentarista, para hacer la felicidad del pueblo; y si tuviese un sentido extricto, inmutable, no podría hacer la felicidad de ningún pueblo de la tierra, porque no se la concibe sin el progreso.

Siendo esta una ley progresiva, tendremos que interpretarla siempre en el sentido de favorecer el desarrollo de la civilización, de la cultura intensa, individual, colectiva, tanto

para la Nación, considerada como una unidad, como para cada uno de los Estados que la componen.

Es un deber ahora, y yo también me he de permitir, — y la naturaleza del debate lo exige,— entrar en el examen comparativo de las dos constituciones, lo que es para mi muy agradable, porque experimento un placer indecible en encerrarme en mi biblioteca, y todo lo que es análisis minucioso de textos, de páginas y libros sobre asuntos caros a mi espíritu, me seduce, y, francamente, entro en el terreno más cariñoso para mí... (*Murmillos de aprobación*), aunque estoy convencido de que es el más molesto para los que me escuchan...

Varios señores diputados — ¡No, no señor!

Sr. Varela Ortiz — Lo que sería sensible es que estuviera fatigado el señor diputado.

VI

LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA Y SU MODELO

Sr. González. — No necesito recordar cuánto se habla, cuánto se escribe respecto de la Constitución de los Estados Unidos. Parece ella un espíritu que flotase sobre todas nuestras cabezas, y cada vez que se habla de un asunto en que está interesada una fórmula constitucional, ha de venir la Constitución de los Estados Unidos en nuestro auxilio.

Esto es verdad en una gran parte, pero hay profundas diferencias nacidas de la diversidad social de uno y otro país, de las distinciones históricas entre una y otra nación. Y si leemos con atención el informe de la comisión redactora de la Constitución de 1853, veremos cómo aquella dice, con una sencillez admirable, que esta es un instrumento que representa el estado de la civilización de nuestro país, representa el momento actual del pensamiento argentino.

Una fórmula más sencilla no es posible encontrar, y a la vez más verdadera, porque si es cierto que el Congreso Cons-

tituyente adoptó la mayoría de los preceptos escritos de la constitución norteamericana, es también evidente que introdujo en ellos todas las modificaciones que consciente y estudiadamente fueron puestas para expresar que aquel código era como un traje de afuera, pero amoldado con tal exactitud a nuestras necesidades y a nuestra vida nacional, que, podía decirse, era redactado por ellos mismos; que era concebido en el seno de aquella reunión de hombres ilustres, cuya protección desde la morada inmortal que habitan, deseo no se aparte jamás de los destinos de nuestro país.

Tenía la adopción de la Constitución de los Estados Unidos, como lo declararon los constituyentes, y así lo establecen muchos fallos de nuestra Suprema Corte, la inmensa ventaja para nosotros de recibir un cuerpo de legislación ya ilustrado por más de medio siglo de doctrina jurisprudencial. Toda la labor de los grandes jueces de la Corte de los Estados Unidos y el comentario de sus jurisconsultos, se nos trasmitía reunida y perfectamente ordenada ya, para amoldar las fórmulas del estatuto al desenvolvimiento progresivo de la sociedad para la cual había sido adoptado. De manera que la utilización de la jurisprudencia de los Estados Unidos y su aplicación a las cláusulas de la nuestra, tiene que ser muy cuidadosamente elegida para determinar primero, si realmente concuerda la cláusula citada con la que tratamos de aplicar, y luego, si su texto literal estuviese conforme, siempre habría que averiguar si la intención de los autores que lo redactaron, y la de los constituyentes que lo adoptaron entre nosotros, fué darles el mismo sentido literal originario u otro espíritu o alcance mucho más extenso.

Sobre estas bases de criterio voy a permitirme desarrollar esta parte de mi exposición y determinar, primero, sobre qué fundamentos, sobre qué cláusulas el Congreso de los Estados Unidos y el de la Nación Argentina pueden realizar actos jurisdiccionales dentro del territorio de las provincias.

VII

FUNDAMENTO POSITIVO DE LA JURISDICCIÓN
LEGISLATIVA EN EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS

Son varias las fórmulas en virtud de las cuales el Congreso general puede intervenir por medio de su legislación dentro de las jurisdicciones locales; y esto es lo que origina las confusiones y hace que muchas veces se cite decisiones en favor de un punto determinado y que se refieren en realidad a otra cláusula diferente.

Así, por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos, por el artículo I, sección VIII, cláusula 3ª, tiene la atribución de “reglar el comercio con las naciones extranjeras, de los estados entre sí y con las tribus de indios”.

Por la cláusula 1ª de la sección VIII, tiene el poder de establecer contribuciones directas, impuestos y sisas, pagar las deudas, proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos, frase esta última perfectamente interpretada por el señor miembro informante de la mayoría de la comisión.

También tiene el Congreso, en virtud de la cláusula 18ª, de la sección VIII, del mismo artículo, la facultad de dictar “todas las leyes que fuesen necesarias y apropiadas para la ejecución de los poderes antecedentes”, cláusula que ha dado origen a lo que se llama, en la doctrina y la jurisprudencia, los “poderes implícitos”: cuestión muy discutida entre nosotros y en los Estados Unidos. Tiene allá como aquí partidarios ardientes y opositores igualmente calurosos. Y los que entre nosotros negasen esas facultades, creo, en mi humilde entender, que cometerían un error.

En los Estados Unidos va desvaneciéndose toda duda sobre este punto, y los más respetables jurisconsultos están ya de acuerdo en que no es posible la conservación del gobierno sin reconocerle esos poderes implícitos, que son aquellos en virtud de los cuales el gobierno federal, refiriéndome a éste

solamente, tiene libertad para usar de todos los medios directos conducentes a la realización de sus facultades explícitas.

Por último, tiene el Congreso nacional, como tienen las legislaturas de los estados —y esto lo vamos a analizar a su tiempo— la facultad de dominio eminente, como ellos llaman a lo que nosotros, en forma más estricta, llamamos derecho de expropiación. Y más todavía, el Congreso de los Estados Unidos tiene el poder de establecer oficinas y caminos para correos en toda la población. Esto por la cláusula 7ª, sección VIII, del mismo artículo.

Enumeradas así, rápidamente, las fuentes del poder que el Congreso de la Unión tiene para ejercer jurisdicción legislativa en determinadas ocasiones dentro del territorio de un estado, procuraré explicar en detalle lo que cada una de esas facultades importa.

VIII

EXTENSIÓN Y CARÁCTER DE LA FACULTAD DE REGLAR EL COMERCIO

¿Qué es reglar el comercio?

Los tratadistas americanos, al explicar esta cláusula, comienzan por definir lo que es comercio (me valgo del monumental tratado de Desty sobre los *Impuestos en el derecho americano*), y dicen: § 43: “Comercio es no solamente la compraventa, el tráfico, el cambio de productos útiles, sino que incluye todo intercambio comercial por tierra o por agua, o por telégrafo y otros medios de comunicación que la sabiduría, el genio o las necesidades de la época puedan crear”.

Entendido de esta manera, como el hecho de la comunicación constante entre los hombres y entre los productos de su trabajo, el comercio constitucionalmente comprende los ferrocarriles, caminos terrestres y todos los medios de transporte: canales, ríos, puertos, lagos, mares, telégrafos y cualquier otra forma que el ingenio humano invente para comunicar a los hombres y a los pueblos entre sí.

Esta palabra *comercio*, entendida estrictamente, debe ser más bien como una operación de intercambio, como una operación práctica, de transmisión de cosas o conducción de personas sobre un territorio determinado, porque respecto de otras facultades referentes a la disposición del territorio, hemos de encontrar todavía fuentes de poder mucho más decisivas que ésta.

Pero aun así, y sobre la base práctica del poder conferido al gobierno general, como es excepcional respecto de los poderes inherentes de los estados, tiene que ser suprema sobre todos aquellos poderes que están incluidos en la regla general; y en este concepto, el poder del Congreso, universalmente entendido entre los autores americanos y la jurisprudencia, prima sobre todos los agentes, medios, instrumentos y elementos de que pueda necesitar para hacer efectiva esta cláusula, en toda la extensión en que el Congreso la crea necesaria; de otro modo no sería aceptable, ni hubiera sido razonable conceder al Congreso un poder que no podría desenvolver con toda la amplitud que su soberanía requiriese.

Por lo que respecta a “reglar el comercio”, esta palabra *reglar* tampoco me parece que es bien entendida. Significa dictar leyes fundamentales para el ejercicio de este derecho en un país determinado; no es como parecería entenderse—quizá en esto soy un poco sutil— igual a *reglamentar* el comercio, entre nosotros. Hacer reglamento es hacer algo más detallado que dictar una regla, un estatuto, una ley de carácter fundamental o constituyente, si es posible, para establecer la norma en que esa facultad del comercio ha de ser ejecutada.

El mismo Desty, en su párrafo 56 dice: “Un estado puede reglar su propio comercio interno, no obstante que el Congreso puede otorgar concesiones para ejercerlo dentro de los límites de aquel estado, a no ser que la concesión sea otorgada a un comerciante, en propiedad, bajo la exclusiva jurisdicción de los Estados Unidos. Tal ingerencia del estado, que altera el derecho de un concesionario para hacer, usar o vender cualquier permiso o cederlo en todo o en parte, está

prohibida por la Constitución de los Estados Unidos". Está reconocida, como se ve en esta regla que, como toda la obra citada, ha sido formada de un extracto de toda la jurisprudencia nacional y de estado, en los Estados Unidos, y los preceptos de carácter doctrinal que establece no son sino el resultado de la interpretación continuada de la Constitución en los casos ocurrentes, y ellos vienen a ser muy decisivos en el sentido de reconocer el poder de la Unión para otorgar licencias, acordar permisos o patentes para ejercer el comercio en todo el país.

Esta doctrina está sustentada por dieciséis fallos de la Suprema Corte, y en especial por los denominados literalmente: *Weeling Bridge Case*, Howard, tomo 18, página 432; *The Daniell Ball*, Wallace, tomo 10, página 557; el caso denominado *The Montello*, Wallace, tomo 11, página 411; el caso de *Peiks v. Chicago*, etc., tomo 94, de la colección general, página 164, y el caso también citado en esta discusión, de *Pensacola Telegraph C^o v. Western Unión Telegraph C^o*, en el 69 de la colección general, página 1.

Respecto de la supremacía del Congreso sobre las facultades concedidas a los estados para reglar su propio comercio, voy a permitirme todavía citar algunas autoridades contando siempre con la benevolencia de los señores diputados.

Dice en el parágrafo 42 este mismo autor: "la Constitución de los Estados Unidos confiere al Congreso el poder de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de los estados entre sí, y con las tribus indígenas, y al hacerlo así, establece una limitación al poder de los estados sobre el mismo asunto de comercio y tráfico en la extensión en que el Congreso crea conveniente actuar, dejando a los estados un poder concurrente que pueden ejercer en ausencia de legislación de parte del Congreso. El poder, no obstante, del gobierno general sobre los ramos del comercio especificados en la Constitución de los Estados Unidos, es supremo *sólo cuando es ejercido*. El es *exclusivo* (esta palabra está empleada en el texto en oposición a *concurrente*) en cuanto se refiere a ma-

terias que están dentro de su incumbencia, de un carácter nacional y que admiten una regla uniforme que afecte a todos los estados, y en casos en que a los estados les está expresamente prohibido"; y concuerda también con este párrafo el 54.

Vamos a fijarnos un poco sobre la inteligencia de estos textos. Ellos comprenden tres poderes fundamentales: el de reglar el comercio es exclusivo del Congreso en cuanto está concedido; es concurrente con los estados en todo cuanto expresa y literalmente no ha sido concedido al Congreso, y es exclusivo en los estados en todo lo que es, como dicen los textos, puramente interno.

La facultad del Congreso es exclusiva en cuanto está expresamente conferida, y le está expresamente conferida la facultad de reglar el comercio con las naciones extranjeras y con los estados entre sí; pero como esta facultad es tan extensa como el arbitrio y la inteligencia del Congreso crea necesario comprenderla para realizar su propósito, implica todos los medios, los instrumentos y las cosas que concurren al desarrollo de ese comercio; y no voy a ocultar tampoco que aludo a la forma en que se halla concebido el proyecto de construcción del ferrocarril que ha motivado esta discusión. Ese proyecto recorre una gran parte del territorio de la provincia de Buenos Aires, y desemboca, concurre, es un afluente de una gran vía internacional e interprovincial, y por lo tanto, tiende a desarrollar el comercio entre los estados y el comercio con las naciones extranjeras. Esta es la inteligencia en que yo lo considero e informa todas las demostraciones de mi discurso.

IX

JURISPRUDENCIA NORTEAMERICANA

Pero voy a continuar sobre este mismo carácter y supremacía de las facultades del Congreso. En el caso *Railroad C^o v. Husen*, en el tomo V de Otto, página 465, declara inconstitu-

cional una ley del estado de Missouri, de 23 de enero de 1872, y se dice en doctrina lo siguiente:

“Ni los poderes ilimitados de un estado para imponer contribuciones, ni ninguno de sus vastos poderes de policía pueden ser ejercidos en tal extensión que importen una usurpación de hecho de los poderes concedidos por la Constitución al Congreso. Desde que la línea de demarcación del poder de policía llegue hasta tocar el campo señalado por la Constitución al Congreso, es deber de las cortes vigilar cuidadosamente contra toda intromisión innecesaria”.

Luego, saben los señores diputados que estudian estas cuestiones, que sobre esta materia hay un caso directo —*leading case*, como dicen ellos— el de *Gibbons v. Odgen*, que está expuesto amplia y extensamente por Marshall, y es considerado como informativo de toda la jurisprudencia y la doctrina a su respecto.

Sanciona igualmente la supremacía de la ley del Congreso contra las leyes del estado de Nueva York, dictadas desde 1787 hasta 1811, concediendo a Livingston y Fulton la navegación a vapor por el término de diez años, de las aguas anexas al estado: facultad concurrente como saben los señores diputados.

Después de declarar que las leyes del estado de Nueva York eran atentatorias a la Constitución nacional, por cuanto ésta confiere al Congreso la facultad exclusiva de reglar el comercio y la navegación, concluye con esta fórmula que es también de alta interpretación constitucional en materia de facultades concurrentes.

Dice Marshall, en la página 236 del tomo IV de Wheaton:

“Sería inútil negar la posibilidad de un choque o colisión entre las medidas de ambos gobiernos. La línea divisoria no puede ser trazada con suficiente claridad entre los poderes municipales del uno y los comerciales del otro. En algunos puntos estos se juntan y mezclan de tal manera que apenas admiten una distinción. El único remedio que el caso tie-

ne se ha aplicado hasta ahora: el de una franca y sincera cooperación por el bien general”.

“Otros ejemplos pueden citarse —agrega el mismo— para probar que las colisiones deben ser previstas; y cuando ellas se susciten, la cuestión debe decidirse en la extensión en que los poderes del Congreso pueden resolver”.

Ahora bien; este fallo, que es, como digo, la fuente de toda la doctrina en esta cuestión, se halla sustentado por una serie numerosa, de la que mencionaré sólo los siguientes: *Northern Pacific R. R. C^o v. Traill*, U. S. 115, 600; *Robin v. Shelby Taxing District*, U. S. 116, 120; *Spaigne v. Thompson*, U. S. 117, 90; *California v. Pacific R. R. C^o*, 127, 1; *Cherokee Nation v. Pacific R. Railway C^o*, U. S. 135, 628; *St. Paul Minneapolis and Manitoba R. C v. Phelps*; y llamo mucho la atención sobre el último, que es el más ilustrativo, pues expone toda la doctrina y la jurisprudencia sobre la cuestión.

Pero voy a hablar especialmente de un fallo célebre, que ha sido citado en este país con motivo de otra discusión sobre dominio de las aguas, de las riberas, de los ríos y mares, que tiene ya su aplicación jurídica en la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte, en el caso muy semejante a este, de la ley de la Provincia de Santa Fe sobre impuesto a los cereales, y es considerado con razón como confirmativo de los poderes de los estados para reglar su propio comercio. Es el caso de *Munn v. Illinois*.

Sr. Varela Ortiz — Parece que está un poco fatigado el orador. Podríamos pasar a cuarto intermedio.

Sr. Presidente — Invito a la cámara a pasar a cuarto intermedio.

—Se pasa a cuarto intermedio.

—Vueltos a sus asientos los señores diputados, dice el

Sr. Presidente — Continúa con la palabra el señor diputado por la Rioja.

Sr. González. — Me referí, señor Presidente, antes de terminar la primera parte de esta sesión, al célebre caso de *Munn v. Illinois*, conocido por haber resuelto una crisis que tuvo gran influencia en el porvenir del comercio de cereales en aquella región de la Unión Americana. Por la Constitución de aquel estado, de 1870, artículo XIII, reglamentado por una ley de 25 de abril de 1871, se estableció un derecho máximo a todos los grandes almacenes de cereales procedentes de regiones dentro del estado de Illinois, y establecidos en las ciudades que tuvieran más de 100.000 habitantes. Caso célebre, decía, porque el derecho federal de los Estados Unidos tiene en él lo que los autores acostumbra llamar el baluarte para su sostenimiento; y lo es, en efecto, porque consagra en su mayor amplitud posible la esfera de acción del comercio interno de los estados, en cuanto pueden tener una relación directa o indirecta con el comercio entre los estados o con el comercio extranjero.

El juez Waite, fundando la resolución de la Corte Suprema, favorable al impuesto creado por la legislatura, decía: “Los almacenes están situados y sus operaciones se realizan exclusivamente dentro de los límites del estado de Illinois. Son empleados como instrumentos por los que practican el comercio, ya sea dentro del estado o con los demás estados vecinos, o con el exterior; pero no son una parte más necesaria de este comercio mismo que los carros o carretas en que los granos fuesen transportados de una estación a otra”.

“Incidentalmente, ellos se vinculan con el comercio entre los estados, pero no son necesariamente el mismo. Su reglamentación es asunto de incumbencia interna, y sin duda *hasta que el congreso legisle sobre sus relaciones con el comercio entre los estados*, el estado puede ejercer todos sus poderes de gobierno sobre ellos, aunque al obrar así pudiera afectar al comercio de fuera de su inmediata jurisdicción”.

X

ANALOGÍA CON LA JURISPRUDENCIA NACIONAL

Este caso se relaciona con el fallo dictado por la Suprema Corte argentina en el caso de los impuestos a los cereales de Santa Fe, confirmando el derecho de las provincias para gravar los productos del comercio, aunque se destinen a la exportación o al comercio interprovincial siendo elaborados o beneficiados dentro de la provincia, porque es un atributo de la soberanía local, como de la soberanía nacional, el gravar con impuestos los productos del comercio de una y de otra jurisdicción.

Pero también, como transportaban los cereales del estado para ser embarcados en las vías exteriores, concurriendo al comercio interprovincial, al comercio entre los estados y al comercio extranjero, podrían considerarse, según expresa declaración del fallo citado, como un incidente, como un accesorio, como un instrumento, como un afluyente de este comercio entre los estados. No necesito hacer notar la semejanza perfectamente clara que existe entre este caso y la concesión de una vía férrea, cualquiera que sea, que partiendo de cualquier punto dentro de un estado, ponga en comunicación la zona productora de ese estado con una vía exterior o interprovincial.

El atributo de la soberanía es esencialmente indivisible, si bien ella se puede exteriorizar de una manera material, por medio de una línea férrea, o telegráfica o en un camino terrestre. Si los caminos terrestres, los ferrocarriles, las vías fluviales, son medios de comunicación entre las distintas regiones de un país y sirven para el intercambio de los productos, son la representación gráfica de esas relaciones de las jurisdicciones entre sí. No podríamos establecer en qué momento pudiera separarse, o en qué punto pudiera establecerse la línea divisoria entre lo que llamaríamos comercio interno y

vía férrea interna, y el comercio externo o la vía de comunicación de carácter interprovincial o externo.

Desde el momento en que el Congreso ha resuelto que esa línea férrea es necesaria para fomentar el comercio entre los estados y el comercio exterior, para dar vigor y nervio al tráfico, no veo en qué podría fundarse la oposición para desconocer que era un elemento concurrente al progreso general.

En este sentido es que este fallo es decisivo, y en este sentido corrobora la doctrina que yo acepto: las provincias — anticipo mi conclusión— las provincias son absolutas, son soberanas en todo su comercio puramente interno, que no se vincula, que no se liga con ninguna vía pública de carácter internacional o interprovincial, porque desde el momento que este punto de conexión se produce, se pone en contacto la jurisdicción provincial con la nacional; y no habrá, me parece, un criterio desapasionado y sereno que, en este caso, opte por la jurisdicción de una sola provincia en oposición a la jurisdicción de la nación y de todas las demás provincias que están interesadas en mantener su soberanía.

XI

DERECHO PREEXISTENTE DE LOS ESTADOS PARA LEGISLAR EL COMERCIO A FALTA DE LEGISLACIÓN NACIONAL

Concuerdan con este caso de *Munn v. Illinois* otros dos muy decisivos sobre la misma doctrina, los llamados de *Chicago Burlington and Quincy Railway C^o v. Iowa*, y *Peik v. Chicago and North Western Railway C^o*.

En el primero se resuelve que un estado que ha concedido una línea férrea, se reserva el derecho de seguir controlando su ejercicio, con sujeción a la carta de concesión; y siempre que esa línea esté situada dentro de los límites del estado, sus operaciones son realizadas en esos límites y su regulación es asunto de incumbencia local.

“Ella se emplea en el comercio tanto del estado como de los demás estados, y *hasta que el congreso no legisle*, debe serle permitido al estado adoptar todas las disposiciones y reglas que crea necesarias para promover el bienestar general del pueblo dentro de su jurisdicción propia, aunque al obrar así pudiera afectar el comercio entre estados o con el exterior.”

El segundo fallo concordante que he citado, dice que “*mientras los Estados Unidos no sean parte en un conflicto o se discuta su derecho, o mientras el congreso no resuelva nada al respecto*”, los estados pueden combinar sus líneas férreas y legislar sobre las suyas propias, de acuerdo con las concesiones o cartas.

Este fallo vino en confirmación de un hecho preexistente en los estados de Wisconsin e Illinois, pues que siendo ambos concedentes de líneas férreas dentro de su jurisdicción, ellas se tocaban en las fronteras. Entonces se estableció una combinación, que allí se llama *consolidation*, entre uno y otro sistema.

Como el derecho de los estados es preexistente, general y anterior a la creación del gobierno federal, que es la excepción y la regla expresa, se reconoció a los estados de Wisconsin e Illinois, mientras el Congreso no legislase reglando aquellas relaciones, el derecho de seguir controlando sus concesiones.

La condición de esta cláusula no se realiza en virtud del poder de reglar el comercio, sino en virtud de otro poder de que hemos de ocuparnos. Esta misma facultad de hacer combinaciones entre las líneas de una provincia con otra, y entre los intereses económicos o industriales de una provincia con otra, ha sido precisamente establecida en nuestra Constitución en los artículos 107 y 108, según los cuales las provincias pueden celebrar convenios entre sí, pero sujetos a la aprobación del Congreso; por la misma razón, porque desde el momento que el ejercicio de un derecho exclusivo puramente interno se desarrolla tanto que pueda tocar la esfera concurrente de

otro estado, el carácter nacional de la línea aparece, y por lo tanto la jurisdicción nacional interviene.

Hay casos más modernos, y voy a citarlos, uno de ellos no ya relativo a ferrocarriles, pero que directamente concurre a fijar estos principios de solución de conflictos entre una y otra jurisdicción. Es el caso de *Davis v. Beason*, decidido el 3 de febrero de 1890. Figura en el tomo 133 de la Colección General de fallos, página 333.

Se estableció en él que “los casos en que la legislación del Congreso prevalecerá sobre la legislación de un estado o territorio, cuando no hay especiales provisiones al respecto, *son aquellos en que la misma materia es objeto de la legislación de ambos*”.

Otro caso concurrente, y volvemos otra vez a los ferrocarriles, que establece esta misma teoría, es el de *New York, New Haven and Hartford Railway C^o v. New York*, es de 1^o de marzo de 1897 y figura en el tomo 165 de la colección de fallos, página 628.

Dice así: “Las leyes de New York que reglan la calefacción a vapor de los coches de pasajeros y ordenan la colocación de guardas y guardapuestos en los puentes de los ferrocarriles, y barreras en las proximidades de los mismos (leyes de 1887 y 1888), fueron dictadas en ejercicio de poderes *que conservaba el estado en ausencia de su ejercicio por el congreso*, y aun aplicados al comercio entre los estados, no violan la Constitución de los Estados Unidos.”

Esta doctrina, que confirma la teoría que acabo de exponer, del derecho preexistente de los estados cuando la nación no legisle, está confirmada también por trece fallos más, concordantes, cuya enumeración ahorraré a la honorable cámara.

Pero luego, existe el caso —de los últimos que he podido encontrar en el tomo 169 de la colección general,— de *Missouri, Kansas and Texas Railway C^o v. Haber*. En las leyes de Kansas, de 1891 y 1897, sobre introducción de ganado enfermo, en conflicto con la ley nacional de 29 de marzo de 1884, que se denomina *Animal Industry Act*, se declara: “una ley

de estado, aunque sea dictada en ejercicio de un poder no conferido al gobierno general, *debe en la ejecución de sus mandatos, ceder, en caso de conflicto, a un estatuto constitucionalmente dictado bajo la autoridad conferida al congreso*".

Y después de todas estas enumeraciones que he hecho, tomando solamente aquellos casos más decisivos y más importantes por la abundancia de la doctrina que contienen, vamos al principio mismo. Y en punto de doctrina soy un poco amante de los antiguos. A mi me seducen, por ejemplo, Blackstone en Inglaterra, y Kent en los Estados Unidos. Son los dos espíritus más potentes que he encontrado en punto a análisis jurídico; y a pesar de mi afición acaso excesiva por los libros, en los cuales encuentro tanta novedad todos los días, siempre vuelvo a las viejas fuentes, como si tuviese la convicción de que sólo en lo antiguo está lo esencialmente verdadero.

Dice Kent en la parte segunda, lectura XVIII, párrafo 439, haciendo un resumen de la jurisprudencia de la Suprema Corte anterior a su libro: "Se ha establecido que si el congreso, en ejecución de su poder de reglar el comercio, dictase una ley en que controlase la legislación del estado en lo relativo a la construcción de presas en los pequeños brazos en que la marea decrece y asciende (atribución de los estados) sería válida y obligatoria. Pero *hasta que el congreso hubiese ejercido actualmente su poder sobre la materia*, la legislación del estado no puede considerarse en este caso como repugnante al poder del congreso, en ese estado de *sueño* en que ha mantenido su facultad de reglar el comercio."

Más tarde los comentadores de Kent O. W. Holmes y Ch. M. Barnes, agregan en apoyo de esta decisión, numerosísimos casos entre los cuales citaré los de *Welton v. Missouri*, *Henderson v. Mavor*; *Hall v. de Cuir*, *County of Mobile v. Kimball* y *Lord v. Steamship C^o*.

Bien, pues; sobre esta facultad de reglar el comercio, primera de las que he enumerado al comenzar, entre aquellas que pueden ponerse en conflicto con la autoridad del estado

y determinar una norma de solución, podemos concluir confirmando las reglas que había expuesto: que ese poder del Congreso comprende todas las accesiones, los afluentes, los concurrentes el desarrollo de ese comercio, en caso que las conveniencias públicas, que son la ley suprema en esta materia, aconsejasen que la legislación fuese dictada.

Por antinomia, o *a contrario sensu*, este mismo derecho exclusivo pertenece a los estados para su comercio interno y se extiende a todos los límites de su jurisdicción; pero se sobreentiende que desde el punto en que concurren, en que se tocan estas dos esferas jurisdiccionales, empieza el conflicto, y por lo tanto, el principio de solución que he enunciado, desde ese instante empieza a tener su cumplimiento.

¿Qué les queda entonces, se dice, a los estados, si el congreso puede abarcar todas las vías que concurren al comercio externo? Les queda mucho, señor Presidente. En primer lugar, la legislación del Congreso en todos estos casos citados no es caprichosa, no se resuelve por el solo deseo de crear conflictos, no va buscando tampoco un lucro accidental y exclusivo en beneficio del fisco; esas leyes se producen por razón de alta conveniencia nacional y colectiva. Y cuando se dice comercio nacional, o comercio de carácter nacional, no se entiende absolutamente la exclusividad de la propiedad privada; es, como dice la misma palabra, un comercio de interés para todos los estados, para todas las regiones del país; y sólo el Congreso, dueño de la facultad principal y dueño de la jurisdicción directa sobre una línea principal, sobre una línea de comunicación interprovincial o internacional, puede ser el juez político que resuelva si conviene o no a los altos intereses nacionales incorporarle esa nueva arteria.

XII

LA PROTECCIÓN ECONÓMICA COMO FUNDAMENTO
DE LA INTERVENCIÓN EN LOS ESTADOS

Pero no voy a insistir ahora sobre esta faz del asunto, para ocuparme más bien, aunque brevemente, de la facultad de levantar toda clase de contribuciones, enumeradas, para proveer a la defensa común, para promover el bienestar general.

Empiezo por declarar con toda franqueza, que esta es una de las facultades más discutidas: aun no existe una solución definitiva sobre la duda. El ilustrado miembro informante de la minoría de la comisión ha traído este punto a debate, con todo acierto. ¿Y por qué hemos de negar que esta es una cuestión discutida, si precisamente toda la tesis de la exposición que yo estoy haciendo se funda sobre esta misma necesidad de discutir, en la necesidad de luchar, en esa lucha legítima de los derechos, de los poderes y de las fuerzas de la vida nacional?

Esto es lo fecundo. Por lo tanto, la facultad de intervenir, en el sentido económico y protector, dentro de la jurisdicción de los estados, con el objeto de promover el bienestar general, empiezo por decir que es una facultad muy discutida.

La discusión comienza desde 1806, y puede decirse que terminó en 1848. La relatan ampliamente Sergeant, Kent, Story y otros. Pero Kent tiene unas palabras que me ha parecido oportuno reproducir de su *Comentario*, parte II, lectura 12, párrafo 268, y en una ilustradísima nota que extiende más el texto. “Los Estados Unidos, dice, tienen la dirección exclusiva de las rentas derivadas del comercio y la navegación, y la razón, justicia y conveniencia de mantener este poder en el Congreso, y que ellas deben ser liberal y ampliamente aplicadas, me impulsan con fuerza clara y decisiva. La concesión del poder comercial al Congreso es general, y debe por su esencia

estar, en lo relativo a su aplicación, en la discreción del Congreso, y en su juicio sobre la importancia del ejercicio de esa facultad de promover y asegurar el comercio entre los estados y con las naciones extranjeras. No es justo establecer este poder sobre bases estrechas y limitadas. Una concesión de facultades generales para grandes objetos de interés nacional, debe ser concebida en sentido liberal para que sea adecuada a todas las futuras exigencias, dentro de los fines de esas facultades.”

He reproducido este pasaje para demostrar esta afirmación que había hecho antes: de que la facultad exclusiva del Congreso tiene el alcance que la necesidad pública, que la conveniencia nacional y que la plenitud de la misma facultad comporta. No se concibe que se concedan facultades truncas al Congreso, que harían ilusorios los fines de su institución.

Es de mucha importancia y muy interesante la lucha doctrinal mantenida entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión sobre este punto. Son célebres en estas materias los mensajes de John Quincy Adams y de Jackson.

El presidente Adams, cuyo mensaje he leído en la historia de Ireland, dice, refiriéndose a las opiniones de sus antecesores, unas favorables y otras adversas, “que los escrúpulos de pura especulación sobre esta materia, serían desvanecidos, sin duda alguna, por los beneficios prácticos que resultarían de la aplicación del poder; y tanto la extensión como las limitaciones del gobierno federal, en relación con estos valiosos intereses, serían definidos y reconocidos a satisfacción de todos.”

Este hombre de extraordinaria ecuanimidad, cuyo carácter, cuya grandeza de alma y cuyo patriotismo le erigen en una de las glorias más legítimas de la Unión americana, parecía estar hablando para nosotros, parecía estar previendo el desarrollo de toda nuestra vida nacional.

En aquella época los estados eran pobres, no tenían los medios económicos necesarios para crear por sí mismos las fuentes de su progreso material. Y en ejercicio de estas facul-

tades de protección, de promover el bienestar general, que tenía el Congreso, dicta éste una serie de medidas indirectas para fomentarlo; pero respetando estos “escrúpulos de pura especulación”, no quiso resolver la cuestión de atribuciones. Pero el Congreso es el ordenador de las finanzas nacionales, y no porque tenga atribución para ejercer la facultad, la va a ejercer siempre; lo hace cuando es necesario, cuando ella está calculada para producir el bien público, y en ese caso, y siempre con ese criterio práctico del pueblo norteamericano, se ponían en práctica esas facultades, y los presidente, cuando les convenía a los fines de las finanzas públicas las acataban, y cuando no, las combatían.

Kent, el mismo autor que he citado, comenta otro pasaje del presidente Adams, y dice: “Esta declaración debe ser considerada como que pone la autoridad oficial del presidente en un terreno distinto del que hasta entonces ocupara, y agregada en apoyo de la opinión preponderante en favor de la competencia reclamada por el Congreso”.

He nombrado al presidente Jackson y, para hacer a la cámara demostraciones más evidentes de la absoluta franqueza de mis opiniones, debo citar un caso interesantísimo relacionado con él, que afecta hondamente la cuestión de las autonomías provinciales.

En un mensaje presentado al Congreso en el año 1832, hace dura guerra a estas atribuciones de favorecer el bienestar interno de los estados, no porque ellas sean esencialmente malas, sino porque se habían convertido en un abuso, y porque a título de hacer favores, los gobiernos de la Unión se introducían demasiado en la vida social y política de los estados; y por evitar esa ingerencia política, que venía por añadidura de esta facultad económica, es que el presidente Jackson hizo su gran declaración respecto a que tales favores, tales concesiones, pueden convertirse en un medio de sojuzgar a los estados, pero sojuzgarlos políticamente: y este es el único peligro que esta facultad puede llevar consigo.

Como he dicho, esta facultad es peligrosa; pero la sabia combinación de nuestro gobierno, que ha permitido que en el Congreso se sienten representantes de todas las provincias, que exista un Senado compuesto de la representación autonómica de cada una de ellas, que exista un presidente con facultades de veto, que exista un Poder Judicial con facultades de rever todos los actos de los poderes públicos, nos viene a salvar en todas las ocasiones de esos peligros, y permite esperar que ningún caso ha de llegar en nuestro país en que las provincias deban protestar, como no han protestado jamás del uso económico de este poder del Congreso.

Pero volviendo a la doctrina del presidente Jackson, éste no niega la facultad exclusiva del Congreso para proveer o para efectuar mejoras internas. Esto no lo niega expresamente: lo considera como una cuestión simplemente económica; y es en atención al estado de las rentas del tesoro y a los abusos a que puedan llegar los poderes locales, que hizo la declaración referida, la cual fué al mismo tiempo un producto de la ardua lucha entre él y el Congreso, como es sabido por todos los que conocen estas cosas.

También concuerda este modo de apreciar la opinión del presidente Jackson, —que se cita, como lo he hecho yo mismo, en apoyo de las ideas contrarias a mi tesis,— con el poder del Congreso para resolver sobre la nacionalización de todo ramo, agente, instrumento o factor del comercio interno entre los estados y el extranjero en el sentido que le he dado: que la exclusividad de esa facultad se extiende hasta donde se extiende la necesidad juzgada y reconocida por el mismo legislador.

Cooley, en su obrita última, *Principios generales del derecho constitucional americano*, muy fácil de consultar, compara esta facultad con la de fijar derechos de protección a las mercaderías o productos industriales, y dice que ésta y la de hacer mejoras internas se ha considerado siempre, no como facultades judiciales sino como facultades políticas; y ese es el sentido en que vengo considerándolas.

XIII

PODERES IMPLÍCITOS DEL CONGRESO

Respecto de los poderes implícitos, que mucho tienen que ver en esta discusión, dice la Constitución norteamericana en la cláusula 18ª, que el Congreso tiene poder para hacer todas las leyes *necesarias y apropiadas* para la ejecución de los poderes que se le han conferido, y es concordante con el inciso 28 del art. 67 de nuestra Constitución, que acuerda iguales poderes al Congreso, con pequeñas diferencias de redacción.

Por lo tanto, si en un caso dado el Congreso pudiera encontrar oposición en su propio juicio, o en la discusión de las partes, o en los fallos de los jueces para hacer efectiva la facultad de reglar el comercio que, como es general, puede estar sujeta a excepciones o casos individuales, puede ser también oportuno o procedente, hacer uso de los referidos poderes implícitos, que le permitirían subsanar una deficiencia de las demás atribuciones para cumplir una obra de verdadera utilidad nacional.

Cooley, a quien ya he citado, dice: “El significado de esta cláusula es que el Congreso tendrá todos los poderes incidentales necesarios y apropiados para poner en ejecución todos los poderes que le han sido conferidos. Ella no extiende ni limita ningún poder expresamente concedido, ni es la atribución de una nueva facultad al Congreso, sino una simple declaración para resolver toda incertidumbre”.

“Sin esta y otras facultades incidentales semejantes — continúa— el gobierno se hallaría en absoluto privado de los medios de perpetuar su existencia, como ocurrió a la Confederación”. Y concluye: “En cuanto a la necesidad, el Congreso es el juez exclusivo respecto de lo que es necesario y apropiado, cuando los medios elegidos son conducentes al fin propuesto y no están expresamente prohibidos”.

Se considera como caso directivo en esta materia el de *Mc. Culloch v. Maryland*, citado ya, y el de *Anderson v. Dunn*,

donde se había extendido esta misma doctrina, modernizada ahora, diré así, en atención a las nuevas circunstancias del país.

En otro caso posterior de *Ex parte Jarborough*, página 65, tomo 110, se estableció que estas facultades o poderes implícitos, cuando están individualizados, son parte de la misma Constitución, en la medida de lo que se ha reconocido como una necesidad; y ya hemos dicho que el juicio sobre esta necesidad depende del criterio exclusivo del Congreso.

Pero estas mismas atribuciones tienen otro aspecto muy interesante. Es el que deriva de las discusiones de Webster y del texto de Hare. Estos dos autores sostienen que en virtud de los poderes implícitos se permite al gobierno seguir paso a paso el desarrollo de la cultura pública, de tal manera que pueda incorporar en un momento dado a los medios del gobierno y de promover el bien general, todas las innovaciones, los inventos, las mejoras y las facilidades que el ingenio humano ofrece a los gobiernos para realizar la felicidad de su pueblo.

Y es natural, como sabemos, que en ninguna otra rama de los conocimientos humanos se progresa tanto como en aquellas que se proponen promover la felicidad real y material del hombre sobre la tierra. Así, los instrumentos del comercio son los que más han progresado. En el tiempo en que Marshall dió sus más grandes sentencias, no existía todavía ningún ferrocarril en la Unión, porque el primer riel se puso el año 1828. Posteriormente los medios, los instrumentos concurrentes al vigor del comercio, al desarrollo de las comunicaciones entre los hombres es tan múltiple, que ya las leyes ni siquiera pueden enumerarlos. Y no podemos tampoco nosotros prever los medios nuevos que va a ofrecernos la ciencia, el ingenio humano, aplicados al desarrollo de las fuerzas del país.

Los ferrocarriles y los telégrafos —y hoy tenemos tantas aplicaciones nuevas en las comunicaciones, de estas mismas fuerzas, vapor y electricidad— son dos instrumentos típicos del comercio, en el concepto del derecho constitucional.

Si el Congreso, en un momento dado, se viera en el caso de resolver la construcción de una gran obra complementaria de una línea nacional que languideciese en su tráfico de una manera ruinoso para el tesoro público, estoy seguro de que, aun el mismo estado afectado no tendría inconveniente en ponerse en su favor, y se lo ofrecería con todo el entusiasmo del patriotismo para que los grandes intereses de la Nación se salvaran.

XIV

DOMINIO EMINENTE O DERECHO DE EXPROPIACIÓN — JURISPRUDENCIA AMERICANA

Pero voy a ocuparme ahora, señor presidente, de una facultad mucho más ejecutiva, mucho más útil y más eficaz para que el Congreso pueda realizar los fines de su institución, en lo relativo a promover el bienestar público y para todos los fines de su creación, dentro del territorio de los estados, y haciendo uso de los bienes pertenecientes a particulares o a los estados mismos.

Me refiero a lo que los americanos llaman “dominio eminente”, y que en nuestro lenguaje jurídico llamamos derecho de expropiación. Está concebido en términos muy breves en nuestra Constitución: “la propiedad es inviolable... la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por la ley...”

Pero antes definamos lo que es este poder en todo su alcance constitucional. “Es un poder, dice Hare, en cuya virtud el estado es potencialmente el propietario de toda la masa de bienes situados en su jurisdicción, y puede adquirir tantas porciones de ellos cuantas sean necesarias para los propósitos del gobierno. Como el poder de arrestar, de crear impuestos, de castigar, él es un atributo esencial de la soberanía y esencial a los fines para que el gobierno ha sido instituido, y está en manos del Congreso aunque no se le haya con-

ferido expresamente". No quiero decir que esto venga en apoyo de la tesis, que después veremos si resulta comprobada, de que el Congreso puede hacer uso de ese derecho dentro del territorio de las provincias, sino para juzgar que el Congreso de los Estados Unidos tiene por implicancia, por necesidad de su propia institución, este poder de dominio eminente no conferido en términos expresos por la Constitución.

Pero en el caso de *Pumpelly v. The Green Bay C^o*, tomo 13 de Wallace, pág. 116, se estableció esta regla: "El dominio eminente puede ser definido como un derecho destinado a proveer a la defensa común y al bienestar general". En su principio, como he dicho, prevaleció la interpretación federativa radical de la Constitución, y se hacían efectivas estas adquisiciones de tierras para los fines del gobierno nacional y por las leyes nacionales, previo el consentimiento de las legislaturas. Los estados de la Unión tenían, pues, este mismo poder, desde que son un gobierno, desde que son verdaderos estados, como lo son las provincias en la República Argentina, y para los mismos fines de conservación y progreso, como los tiene también el Estado nacional.

Esta doctrina, establecida en el caso de *Bomm v. Patterson*, tomo 98, página 403, y de *Estados Unidos v. Jones*, tomo 109, página 513, ha tenido su aplicación en otras ocasiones que no cito para no ser prolijo.

Dije que los estados para hacer las concesiones de tierras daban antes leyes en virtud de las cuales otorgaban su consentimiento y transferían su dominio al gobierno nacional. Pero no ha sido esto siempre, porque en virtud de la evolución a que me he referido al comenzar estas palabras, evolución inherente al desarrollo de toda institución política o social, cambió la interpretación, y desde el caso de *Kohl v. United States*, que figura en el tomo 91, página 367, quedó reconocido el poder directo de los Estados Unidos para tomar la tierra que necesiten dentro de los estados en la medida de los objetos del gobierno. La importancia del caso de *Kohl v. United States* es tal que daría de él lectura si no fuese tan exten-

so, y dado que esta ya larga exposición ha tomado el aspecto de una conferencia; pero me permito recomendar su lectura a los señores diputados. Está confirmado por un caso más moderno, el de *Cherokee Nation v. Southern Kansas R. R. Co.*, tomo 135 de los fallos.

Pero se ha discutido también dos casos más: cuando la propiedad que debe ser tomada para fines de utilidad nacional dentro de la jurisdicción de los estados, pertenece como dominio privado o público al estado dentro del cual se va a realizar la obra, y cuando este terreno pertenece a los Estados Unidos y necesita ser tomado por un estado particular para los fines de utilidad pública de su propio instituto.

Y aquí quiero llamar la atención de los señores diputados que estén impresionados por este cúmulo de citas en que sólo aparece confirmada la autoridad del Congreso, sobre que estos poderes que sostengo y esta amplia doctrina, no significan destruir en lo más mínimo la autonomía política de los estados.

En el caso de que las propiedades sean de los Estados Unidos y necesitan ser tomadas por un estado, dice Campbell Black, uno de los tratadistas más modernos, en su excelente *Manual*: “Parecería, a primera vista, que no habría autoridad en un estado para expropiar, bajo el poder del dominio eminente, bienes pertenecientes a los Estados Unidos; y a la inversa, que el gobierno federal no pudiera autorizar la adquisición de una propiedad de un estado. Pero está decidido que *a menos que la propiedad en cuestión haya sido ya destinada a un uso público bajo la autoridad de o en conexión con el gobierno de los Estados Unidos*, el estado dentro de cuyos límites se halla la tierra pública puede autorizar su aplicación para algún destino público, como es la construcción de un ferrocarril”.

Confirman esta autoridad de los estados los casos de *United States v. Railway Bridge Co.* (Fed. Cases, N^o 16.115); *United States City of Chicago* (Howard, VII, 185).

El caso que confirma la facultad de los Estados Unidos

para tomar propiedades públicas de un estado para su aplicación a una obra de interés general, es de carácter contencioso administrativo, y lo cita el mismo Campbell Black; y como, por deficiencias de mi biblioteca no he podido tenerlo a mi disposición, lo dejo ahora bajo la responsabilidad de ese autor, que lo refiere o lo extracta así:

“Y en virtud del control del gobierno nacional sobre las aguas navegables, así como en virtud de su dominio eminente, puede él autorizar la construcción de un puente u otra obra pública sobre dichas aguas, y *aunque un estado particular sea el propietario del lecho debajo de las mismas, sobre las cuales debe ser puesta la obra referida, el gobierno federal no está obligado a obtener el consentimiento o autorización del estado, ni a pagarle ninguna compensación*”.

Es el caso de *Stockton v. Baltimore Railway C^o*, en los *Interstate Commerce Reports*, I, 411).

Pero hay otro caso posterior en que no se trata ya de resoluciones de carácter administrativo, como éste, si bien empieza a formar jurisprudencia. Todos los señores diputados saben que la “Interstate Commerce Comission” ha sido creada por la “ley de comercio entre los estados” del 4 de febrero de 1887. Se autorizaba a esa Comisión, en ejercicio de facultades tan amplias del poder federal, a registrar sus actos y resoluciones, desarrollar su jurisprudencia y también para ser parte en las causas ante los tribunales.

“La ley de 1^o de agosto de 1868, del Congreso federal, que autoriza al Secretario del Tesoro, *cuando en su opinión fuese necesario o ventajoso para los Estados Unidos, a adquirir tierras para establecer un faro, por expropiación, ante una corte de los Estados Unidos del distrito en que la tierra está situada, es constitucional*. La petición del Procurador General a indicación del Secretario del Tesoro, *debe serlo en nombre de los Estados Unidos*”.

Este es el caso fallado en la corte del distrito de Maryland, el 6 de enero de 1896, y que se domina con el título de *Chappell v. United States*, tomo 160, página 499; y el cual

tiene la ventaja de que en él se revé toda la doctrina anterior y se establece, en una palabra, la jurisprudencia definitiva sobre esta facultad del gobierno federal, de apropiarse terrenos situados dentro de los estados para fines que importen promover el bienestar general.

No voy a citar todas, sino una sola de las sentencias en que la construcción de un ferrocarril se considera como ejemplo típico de utilidad pública, tendiente a demostrar que, si tanto el estado nacional como los estados particulares tenían derecho para decretar obras de utilidad pública, es evidente, en consecuencia, la procedencia de una ley del Congreso nacional que mandase expropiar tierras para la construcción de un ferrocarril, ya de propiedad nacional, ya declarado nacional por razones de jurisdicción.

Es el caso de *Secombe v. Railway Co.*, en Wallace, tomo 23, página 108.

Esta doctrina, que considera el ferrocarril como obra calificativa de la utilidad pública, no necesita, me parece, demostración, porque es un axioma. Pero veamos en nuestro país, si esta misma facultad de dominio eminente puede ser ejercitada con la misma amplitud que en los Estados Unidos, y si ella ha tenido alguna confirmación o siquiera enunciación en los grandes debates de nuestros parlamentos.

XV

DERECHO NACIONAL DE EXPROPIACIÓN

Se ha citado en esta cámara, con el respeto que merece por sus largos servicios a la República, por el caudal de sus virtudes cívicas y por su rara ilustración en todos los dominios de la inteligencia, la opinión del señor General Mitre. Este orador, cuando en la plenitud de sus facultades, tanto conducía ejércitos con el prestigio de su espada como acaudillaba las multitudes de este pueblo con el brillo de su elocuencia,

ha estudiado en un debate, memorable no sólo por los hombres que lo ilustraron sino por la grande obra de progreso que legaron al país, y en tres discursos llenos de sólida y amplia erudición, las facultades de la Nación para la construcción del puerto de Buenos Aires. Quedó en esa discusión entendido que esta facultad de expropiar bienes dentro de los territorios de las provincias para fines de utilidad nacional, era de perfecta aplicación en tal orden de ideas, y ciertamente, la ilustración con que allí quedó demostrada la tesis, me libra a mí de tener que intentar la misma prueba.

Pero debemos concluir que si en los Estados Unidos la Constitución no confiere al Congreso la facultad expresa que ellos denominan de dominio eminente, en la nuestra si está concedida, porque el artículo 18 dice que la expropiación será calificada por la ley. No determina, por cierto, que ésta sea una facultad exclusiva del Congreso, porque no lo es, porque las provincias tienen igual facultad, porque son estados tan soberanos dentro de su jurisdicción como lo es la Nación dentro de la suya. Pero ella, una vez ejercitada por el Congreso o por las legislaturas, es discrecional, es exclusiva del Poder Legislativo, y es indiscutible en los tribunales por razón de la calificación de la utilidad pública. Y todas las leyes que resuelvan construir una obra de progreso y autoricen la expropiación de la tierra necesaria para el efecto, son, pues, leyes de orden público.

No podemos decir que sea una facultad incidental, un simple instrumento de una facultad; ella, en sí misma, es una facultad, porque el Congreso puede dictar una ley en que diga: exprópiase el terreno tal para construir la obra tal. Por lo tanto es a la vez un instrumento para promover el bienestar general y una facultad originaria, de existencia propia. Y por la misma seguridad de la doctrina, nuestra Suprema Corte no ha abundado en decisiones confirmativas de ella, pero se entiende que queda hecha la jurisprudencia en los casos que figuran en el tomo 4º, página 411 y 6º, página 67, del Procurador fiscal de la provincia de Santa Fe contra

Hué, y del mismo Procurador fiscal contra Señorans y Rosas. Se trataba de la expropiación de tierras para la construcción del Ferrocarril Central Argentino, en la parte que atraviesa el territorio de esa provincia.

Después, en el juicio de la Municipalidad de la Capital contra doña Isabel A. de Elortondo, la doctrina quedó completa en cuanto a las limitaciones de que era susceptible esa facultad.

En esos fallos, la Corte argentina, puestas en discusión las leyes de 27 de junio de 1855, que concedía tierras al ferrocarril referido, y la de 22 de mayo de 1863, en que se aprobaba el contrato con el señor Wheelwright, estableció lo siguiente:

“Que esas leyes no pueden ser objetadas ni discutida su constitucionalidad ante los tribunales por razón de error en la clasificación de utilidad pública en que se funda el derecho de expropiación, porque el artículo 67 de la Constitución, disponiendo en su inciso 17, 2º que la expropiación sea autorizada por la ley, libra a la discreción exclusiva del Congreso el juicio sobre la utilidad pública en los casos ocurrentes; y es notorio también que sin la concesión de tierras no hubiera sido realizable la construcción del ferrocarril Central, obra de una conveniencia evidente para el progreso y aún para afianzar la paz y la tranquilidad de la República...”

XVI

LAS CORPORACIONES AGENTES DEL GOBIERNO

Pero antes de continuar en otro terreno de aquellos en que he calculado poder molestar la atención de la cámara, voy a tomar en cuenta ahora la facultad de crear corporaciones como agentes, como realizadores, diré así, de los propósitos del gobierno en la promoción del bien general y para desenvolver sus propios fines. Y aquí aparece la profunda di-

ferencia entre el régimen para construir ferrocarriles en los Estados Unidos y el nuestro. Pueblos de razas distintas y de educación pública y gubernativa tan diferentes, tenían por fuerza que ofrecer estas grandes distinciones en este medio “operativo”, como dicen los ingleses, de realizar el progreso común. No se conoce en Estados Unidos un solo ferrocarril construido por el estado; declaro que no he encontrado un solo caso de esta naturaleza, y el historiador de las instituciones americanas que ya he citado, von Holst, hace notar la misma circunstancia, así como la influencia que este carácter privado de los ferrocarriles ha ejercido en la economía nacional de los Estados Unidos.

La facultad de crear corporaciones, que puede ir hasta tener delegaciones del poder soberano del estado, como es la facultad de expropiar que nuestras mismas leyes acuerdan a las compañías, ha sido consagrada por el notable y debatido caso de *Dartmouth College v. Woodward*, que se considera como la doctrina completa en la materia.

Este poder no es una invención en la Constitución de los Estados Unidos; es una herencia de la madre patria; es inherente a la ley común inglesa, y por lo tanto, pertenece originariamente a los estados, así como entre nosotros pertenece a las provincias originariamente la facultad de dictar los códigos, pero que ellas cedieron a la Nación por la Carta constitucional.

En los Estados Unidos ese poder no ha sido conferido en forma expresa al gobierno de los Estados Unidos, y por eso la jurisprudencia ha necesitado confirmarlo y darle una existencia actual en manos de la Unión, porque era necesario para sus fines el poder crear los agentes que habían de distribuir el progreso público, hacer efectiva su autoridad y realizar todos los medios de que dispone para promover el bienestar en todo el territorio.

Este caso, que establece la vinculación de ese poder de crear corporaciones para construir obras públicas con la ley común inglesa, se denomina de *Propagation Society v. Town*

of Pawlet, en el tomo 4 de Peters, página 480. Hacía falta que la jurisprudencia nacional reconociese este poder en manos de la Unión, por medio del Congreso federal, y no ha tardado mucho tiempo en producirse.

En los casos de *Texas and Pacific R. C^o v. Kik y v. Murphy* en el tomo 115, página 1 de la colección, y en el caso de *Pembina Mining C^o v. Pennsylvania*, en el tomo 125, página 181, se establece esta doctrina: que el estado federal tiene facultad para crear las corporaciones que directamente han de realizar el bien público, tal como el Congreso resuelve hacerlo; y uno de ellos expresa estas palabras: “La sola limitación del poder de un estado, —porque sobre esa base tiene que juzgarse, desde que es de ellos el poder originario,— para eliminar o imponer condiciones a una corporación extranjera, se produce cuando ella está en servicio del gobierno federal, o su misión es estrictamente de comercio entre estados o con los estados extranjeros”.

Entre nosotros, señor presidente, la manera de creación de ferrocarriles es totalmente distinta. El estado, se sabe bien, es aquí capitalista, industrial, constructor, administrador privado, comerciante, fabricante; y en el orden político es soberano exterior, es gobierno general, legislador, sacerdote, maestro de escuela: ¡el estado es todo en nuestro país!

Por lo tanto, la situación del estado federal, constructor y dueño directo de la línea férrea, y la del empresario privado, son diferentes ante la ley; y el carácter con que el estado nacional se presenta ante el estado o provincia en cuyo territorio se realiza, es doble, por su doble personalidad privada y pública, y no es igualmente soluble un conflicto de derecho con una persona privada, que cuando él importa poner en lucha las dos jurisdicciones políticas, la nacional y la provincial. Pero esta ausencia de líneas de estado en la Unión, explica muchas de las dudas que en nuestro derecho se suscitan.

XVII

PODERES CONCURRENTES

Aun cuando en todo el curso de esta exposición he tratado siempre en general o en particular de los poderes concurrentes, y aunque de muchas de las sentencias que he enumerado se desprendan algunas reglas para la solución de los conflictos que ocurran, creo conveniente dedicar alguna parte del tiempo, de que estoy abusando en demasía, a establecer algunos principios generales sobre estos poderes concurrentes.

El señor miembro informante de la minoría, con elocuente palabra, recordaba una imagen muy bella del mismo orador antes citado, en que compara el funcionamiento de las autonomías provinciales con el movimiento de las esferas celestes. La imagen, como digo, es bella, gráficamente concebible: he meditado y procurado reconstruirla con la imaginación, y en ese instante, hasta creía sentir el rumor musical que, según Pitágoras, producen las esferas siderales al oscilar en el vacío infinito...

Pero estas esferas, señor presidente, siguen líneas matemáticas, se mueven en virtud de leyes mecánicas. Son cuerpos inorgánicos, son masas sin vida, a menos que sea verdad la teoría que he leído ya enunciada, de que los astros son organismos vivos, y las rocas que forman parte de ellos, son accesorios o partes derivadas de esas entidades. Pero dejemos al porvenir que resuelva la verdad de esta doctrina; entre tanto, fijémonos bien que esta imagen que, por lo abstracta y nebulosa parece tomada por el orador de la filosofía alemana, nos llevaría al extremo de asimilar las entidades provinciales a cuerpos sin alma, a verdaderos mecanismos incapaces de propia voluntad, de propia acción y del desarrollo orgánico de la vida.

La ciencia moderna ha demostrado ya lo bastante, que las sociedades humanas son también personas del punto de

vista fisiológico, y que hay leyes funcionales colectivas, como hay una ley funcional del individuo.

Yo no podría tomar como base de mi juicio para resolver todas las cuestiones de carácter jurídico y los conflictos que con frecuencia surgen, esa teoría que asimila las provincias a verdaderos agentes de una fuerza superior mecánica. Porque, además, en los conflictos que se suscitasen entre ellas, sólo resultarían el fraccionamiento y la ruina, se harían pedazos o se convertirían en polvo, como se dice que ocurre en las esferas siderales cuando chocan dos astros. Entre nosotros, que tenemos un gobierno federativo, en el cual las provincias son verdaderas personas políticas, concurrentes al fin común del bienestar general de la Nación, todos los conflictos, lejos de resolverse en guerras, desastres y desgarramientos que hemos dejado ya muy lejos en nuestra historia, deben resolverse en armonía y conciliación, cooperando al bien de todos, sacrificando unos y otros sus intereses en los casos necesarios en favor del bien de todos. Esa es la verdad moral de nuestro gobierno.

Esto lo tomaba como un incidente más bien que como una argumentación, y para demostrar al señor miembro informante de la minoría, que sus palabras me habían quedado perfectamente grabadas en la memoria.

Las facultades concurrentes son, pues, de dos clases. Deben entenderse en un sentido general y económico, en cuanto concurren a promover entre todos la riqueza y el progreso colectivo, y tienen un sentido estrictamente jurídico, en cuya virtud dos personas pueden tener derechos iguales sobre una misma cosa individual. En uno y otro caso las soluciones son fáciles en el primero, porque tenemos poderes compensados, que se equilibran entre sí, que ponderan sus fuerzas cuando son libremente ejercidas; y en el sentido económico, principalmente, esta facultad de promover el bienestar general, que tan expresamente consigna la Constitución, no puede jamás producir un conflicto, porque esta es la ley de su naturaleza, de su existencia; y siempre debe resolverse, como dice Mars-

hall, en el sentido de una cooperación de todos hacia el mismo bien común. Jamás habría en esto sacrificio doloroso de una facultad, de una prerrogativa, porque yo no comprendo ni concibo que una provincia pueda considerarse herida porque la Nación, para el bien de ella misma y de todas tome una parte de su territorio a fin de crear allí una fuente de producción, que quizá sea más tarde la base de su regeneración política y social (*¡Muy bien!*).

XVIII

CONFLICTOS Y BASES DE SOLUCIÓN

Por lo tanto, señor, y aquí quisiera detenerme un momento, a pesar de que estoy ya percibiendo la fatiga de mis honorables colegas...

Varios señores diputados — ¡No señor!

Sr. González — Admitida la teoría en virtud de la cual todo conflicto de atribuciones concurrentes se resolvería en favor de la autoridad nacional, que es la autoridad de excepción, la autoridad de interés común, en contra de la autoridad que sólo beneficiaría a un individuo de la gran familia, voy a decir cuál es la extensión de los poderes de provincia.

Los autores americanos hacen constar con razón la inmensa cantidad, la enorme extensión, la acción ilimitada de los poderes que los estados se reservan cuando constituyen el poder central; y la misma enunciación constitucional lo demuestra, desde que el gobierno nacional es de facultades enumeradas, excepcionales, y la del estado es general, originaria, primaria, respecto del primero.

Confundimos mucho el criterio cuando juzgamos estas cuestiones del punto de vista actual nuestro. ¿Cómo vamos a concebir con exactitud la extensión de las facultades de las provincias, si no están desarrolladas todavía, si no tienen lo necesario para asumir la plenitud de su personalidad, la

suma total de sus facultades? Sin embargo, miradas dentro de su condición orgánica, les queda todavía a las provincias, cuando seden a la Nación sus facultades enumeradas, las que en grandes grupos he procurado reunir.

Creación de impuestos: una rama inagotable de poder, porque no puede fijarse un límite a esta facultad de crear impuestos en las provincias, sino en cuanto el Congreso impusiese también las mismas materias, en virtud de sus poderes expresamente consignados, o en virtud de poderes implícitos reconocidos por la jurisprudencia.

Luego les queda el régimen de su comercio interno. Pero ¿hasta dónde alcanza el comercio? El comercio es toda la actividad humana; y ¿acaso se va a sostener que son más grandes las facultades que se confieren al Congreso, cuando sólo regula las relaciones interprovinciales o con las naciones extranjeras, y aquellas que directa o indirectamente concurren a ellas, que las que se reserva el estado todo entero, que se confiere a su gobierno y constituyen todo lo demás de la vida humana; que comprende el ejercicio del comercio, la vida de la familia, de la parroquia, de la aldea, del departamento, de los departamentos entre sí, de todas las zonas internas de una misma provincia, todo lo cual queda librado exclusivamente a la acción única de los poderes provinciales?

¿Podemos, acaso, decir que es mayor la suma de facultades que se han reservado las provincias para velar por su propio bienestar y felicidad interna, que las conferidas a la Nación? El hecho sólo de ser estas excepcionales está demostrando que la mayor parte corresponde a las provincias.

Les queda todavía el dominio público, la propiedad sobre la tierra que no ha sido concedida a los particulares. Este dominio público, definido en los artículos 2339 y 2340 del Código Civil, es una gran fuente de prosperidad pública. Y es natural que si nuestras provincias hubiesen llegado a su pleno desarrollo financiero y económico, pudiesen realizar grandes operaciones de crédito, equilibrar sus presupuestos, desarrollar sus industrias, nos presentarían el cuadro admira-

ble que ofrecen los estados de la Unión americana, que no necesitan de los auxilios de la Unión para promover su bienestar interno.

Entonces, se comete una verdadera exageración cuando se dice que queda mutilada la personalidad del estado, al legislar el Congreso sobre estos fines de bienestar general, y autorizar la construcción de obras del carácter de la que ha motivado esta discusión.

Esa es una interpretación excesiva, una interpretación que ningún criterio suficientemente sereno puede admitir.

Sr. Romero. — Si el orador está fatigado podríamos pasar a cuarto intermedio.

Sr. González. — Yo sentiría mantener por más tiempo esta expectativa y abusar de la complacencia de la cámara, y voy a procurar concluir.

La Constitución establece, señor presidente, las reglas fundamentales de criterio para resolver los conflictos, las colisiones entre las facultades concurrentes de la Nación y de las provincias. Ella define en su artículo 31 lo que es la ley suprema de la Nación, que la forman la Constitución misma, las leyes nacionales que en su consecuencia se dictan por el congreso y los tratados con las potencias extranjeras; “y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales”.

Este artículo, concordante con el 101, da esta atribución de determinar los casos en que la ley suprema debe prevalecer, a la justicia federal, la que tiene como atribución propia la de entender en las causas de aplicación de las leyes nacionales y aquellas en que la Nación y las provincias son parte, y la jurisprudencia de la Corte Suprema es ya innumerable en el sentido de definir con claridad el verdadero alcance de estas palabras “ley suprema de la Nación”.

Hemos olvidado, señor presidente, que tenemos un Poder Judicial; acostumbrados a tratar todas nuestras cuestiones desde un punto de vista político, porque ese es un mal de ra-

za, olvidamos que hay un poder moderador que determina el límite de todas las facultades, tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo, y de las mismas leyes provinciales cuando por los recursos debidos llegan a la decisión de la Suprema Corte. ¿Por qué, entonces, cuando tratamos de interpretar los principios de este código homogéneo, armónico, como he dicho, sólo tenemos en cuenta una sola, o cuando más, dos de las entidades que forman el gobierno?

La Constitución, además, en el artículo 108 sujeta a la aprobación del Congreso nacional todos estos actos ejecutados por los poderes de provincia: celebrar tratados parciales de carácter político, expedir leyes sobre navegación interior o exterior, establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, establecer bancos de emisión. Cualquiera de los actos gubernativos de provincia que salga de su esfera propia y tienda a invadir la que este artículo expresamente les ha prohibido, podrá ser invalidado por el tribunal competente, sujeto a la norma que las limitaciones enumeradas le ofrecen para resolver todo conflicto y deslindar las jurisdicciones.

Existe, además, la regla de que para toda interpretación de conflictos entre los poderes de provincia y nacionales, se debe estar a las limitaciones expresas que la Constitución ha establecido, a unos y a otros, hallándose enumeradas en el citado artículo las que se refieren a las provincias especialmente. En cambio, venimos reconociendo, como he reconocido ya, que la esfera de acción de los poderes de provincia es mucho más amplia, porque es general y originaria respecto de las facultades conferidas al gobierno federal, y este principio servirá de dirección a los jueces en innumerables casos de conflicto.

La Constitución ha tenido el visible, expreso y claro propósito de centralizar, de uniformar todo lo que se refiere al comercio y al orden económico nacional. Ha uniformado el comercio exterior; la navegación interior es universal, está abierta a todas las banderas y no puede estar sino bajo el control de la autoridad provincial; la moneda, pesas y medi-

das, que son elementos del comercio; la legislación común comercial se ha uniformado expresamente, como se declaró en el Congreso General Constituyente del 53, para salvarnos de la anarquía de las leyes que nos había legado España, que eran un verdadero caos, según las palabras del doctor Gorostiaga al fundar esta disposición, así como está uniformada toda la legislación común, que en los Estados Unidos pertenece a los estados particulares, por ser la *common law* heredada de la madre patria. Aquella legislación común, que en su origen fué parte de los poderes inherentes a las provincias, ha sido expresamente delegada en el gobierno federal, cuyo Congreso debe dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería.

También tiene la facultad de establecer postas y caminos generales. Las aduanas se han nacionalizado, y tan ha sido tenido en cuenta el poder individual, autonómico de cada provincia, que les fueron reconocidas las aduanas que tenían en sus territorios al tiempo de su incorporación; y ha sido uniformado igualmente el tránsito de productos y de personas de un estado a otro. ¿Y todo por qué? Porque era un resultado de la misma vida nacional; porque el origen de todas las discordias civiles que han ensangrentado nuestro suelo, estaba en ese aislamiento recíproco, en que cada provincia podía establecer aduanas dentro de sus fronteras, para perseguir y extenuar a sus vecinas, e invadirlas por fuerzas armadas, como ha ocurrido constantemente.

Todos estos poderes nos están indicando cuál es el pensamiento de nuestros constituyentes al constituir una unión federativa, y es hacer que las entidades diversas que forman el sistema concurren a una sola cosa: a fundar una sola nación, una sola vida para todos, bajo los auspicios de la Providencia, que rige todos los actos, y del espíritu de nuestros antepasados, que sin duda alguna protegen a nuestro país desde la morada inmortal donde habitan.

XIX

EL INCISO 16 DEL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN

Pero, señor presidente, voy acercándome al fin, y debo examinar un solo inciso de la Constitución, el inciso 16 del artículo 67, que atribuye al Congreso la facultad —aunque todos lo saben, voy a permitirme leerlo, porque esto corresponde al orden de mi exposición— de “*proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo*”.

No existe en todo el cuerpo de la Constitución, a no ser el artículo 107, que concuerda con éste, una sola limitación a esta facultad del Congreso, por más que los poderes reconocidos a las provincias para dictar igual género de leyes dentro de su jurisdicción y ordenar los medios de prosperidad con sus recursos propios, pareciera a primera vista impedir que la esfera de acción del Congreso sea plena e ilimitada.

No se limita tampoco la facultad, ni siquiera ante el ejercicio de los derechos de soberanía gubernativa, a los fines de la formación de la renta de las provincias, porque expresamente dice el inciso que la Nación puede acordar exenciones de impuestos, concesiones temporales de privilegios y recompensas. Privilegios son excepciones a las leyes, y ellos se acuerdan en vista del interés público.

Sobre este artículo de la Constitución la Suprema Corte nacional ha establecido ya su opinión en una forma que a mí me parece concluyente. Cito con pesar, por lo avanzado de la

hora, esta sentencia, puesto que debería leer una parte de ella; pero es tan importante y tan ilustrativa de la cuestión que se discute, que no puedo resolverme a sacrificarla. Se trata del caso del ferrocarril Central Argentino contra la Provincia de Santa Fe, por repetición de pago, con motivo de la exención de impuestos provinciales acordada por la ley del Congreso a esta empresa.

La similitud exacta entre la facultad de levantar impuestos y la de disponer de la tierra y otras concurrentes a procurar el bienestar general, está perfectamente demostrada por los autores que he citado antes, especialmente por Hare, quien dice que son perfectamente semejantes e inherentes a la soberanía del estado.

“Para decidir a este respecto, —dice la Suprema Corte, tomo XVIII, serie cuarta, página 236, —la línea que separa las facultades del Gobierno Federal de los derechos privados de las provincias, es indispensable estudiar la naturaleza misma y la estructura de las instituciones argentinas.

“Si bien es cierto que hemos adoptado un gobierno que encontramos funcionando, cuyos antecedentes y cuya jurisprudencia deben servirnos de modelo, también lo es que en todo lo que nos hemos separado de aquél, nuestras instituciones son originales, que no tienen más precedentes y jurisprudencia que los que se establezcan en nuestros propios tribunales.

“El punto sometido hoy al fallo de la Suprema Corte es precisamente uno de éstos.

“En la Constitución norteamericana no existe una prescripción análoga a la que consigna el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional.

“Por esa disposición el Congreso tiene el deber de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de todas las provincias... promoviendo la construcción de ferrocarriles... por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

“La Constitución, al imponer este deber al Congreso y al acordarle la facultad de hacer concesiones y acordar recompensas, no ha establecido más limitación que la de que ellas sean temporales; pero nada ha dicho respecto de la naturaleza o del carácter de esas concesiones. En cuanto a la temporalidad de la exención, el caso *sub judice* la contiene.

“Sí, pues, para los fines de policía, de reglamentación del comercio interprovincial, o simplemente como medida de estímulo para promover la construcción de un ferrocarril, el Congreso cree conveniente acudir al privilegio de la exención del pago de impuestos locales, esta disposición será perfectamente constitucional, porque ella no importará sino el ejercicio de una facultad del Congreso cuyas leyes priman sobre cualquiera disposición contraria que pudieran contener las disposiciones o leyes de provincia; resolver lo contrario sería reconocer en los gobiernos de provincia la facultad de anular o entorpecer los efectos de la legislación del Congreso, en cuanto ella se dirigiese a los objetos previstos en el inciso 16 del artículo 67.

“Las provincias, haciendo uso de la facultad de imponer, podrán llegar con sus contribuciones a hacer imposible la realización de las concesiones y privilegios que el Congreso acordase, destruyendo así uno de los más primordiales propósitos del pueblo argentino al limitar en aquellas ciertas prerrogativas autónomas que pertenecen a los estados en las confederaciones o federaciones puras, pero que en la unión argentina han sido dadas a la Nación por prescripción expresa de la Constitución.

“Si se estudia los términos del inciso 16 del artículo 67, se verá que la Constitución encarga al gobierno general proveer todo lo concerniente... “al adelanto y bienestar de todas las provincias”.

“Ese encargo está dado a la Nación porque nuestros constituyentes comprendieron que tratándose de un país con tan vasta extensión territorial, los elementos aislados de cada provincia no podrían bastar al desarrollo de sus propias rique-

zas, y quisieron que fuera la Nación la que, por medio de estímulos a la industria, a la inmigración, a la construcción de ferrocarriles y canales, a la introducción de capitales extranjeros, etc., etc., fomentase el desarrollo de la riqueza y del progreso de todas las provincias, sin perjuicio de las facultades concurrentes que a ella reconoce el artículo 107 de la Constitución”.

Veamos ahora, señor presidente, cómo ha interpretado el Congreso, desde su institución hasta nuestros días, esta facultad de promover el bienestar general de las provincias. Si fuese a enumerar todas las leyes dictadas por el Congreso desde el año 54 hasta el presente, y que importan construir o realizar una obra pública de cualquier naturaleza, aunque sea municipal, dentro de las jurisdicciones locales, no terminaría jamás; por eso voy a limitarme a enunciar solamente algunas leyes de concesión de ferrocarriles, que nacen y concluyen dentro de una sola provincia.

Son las leyes: 377, de 11 de julio de 1870, un ferrocarril de Villanueva a Río Cuarto dentro de la provincia de Córdoba.

Ley 640, de 17 de octubre de 1873, de Concordia a Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos.

Ley 746, de 10 de octubre de 1870, de Buenos Aires a Campana, provincia de Buenos Aires, cuando esta capital no estaba aún bajo el dominio de la Nación.

Ley 2024, de 10 de octubre de 1887, ferrocarril de Chiclecito al mineral de Famatina, 35 kilómetros dentro de la provincia.

Ley 2187, ferrocarril de Goya a Monte Caseros. Entiendo que está dentro de la provincia de Corrientes.

Ley 2411, de 10 de noviembre de 1888, ferrocarril del Pilar a Campana, provincia de Buenos Aires.

Ley 2418, del mismo año, ferrocarril de Rivadavia a San Antonio de Areco, dos pueblos de la provincia de Buenos Aires.

Ley 2514, de 5 de setiembre 1888, ferrocarril de Mendoza a San Rafael, provincia de Mendoza.

Ley 2592, de 12 de octubre de 1889, ferrocarril de Villaguay a Colón, en la provincia de Entre Ríos.

Ley 2665, ferrocarril de Bahía Blanca a Tres Arroyos, provincia de Buenos Aires.

Ley 2673, de 1889, de Núñez a Riachuelo, provincia de Buenos Aires.

Ley 2685, del mismo año, de Villaguay a Colón, Entre Ríos.

Ley 2724, de 1890, ferrocarril de Zárate al Riachuelo.

Ley 3725, ferrocarril de Mendoza a San Rafael, confirmando la anteriormente citada.

¿Por qué en ninguna de las provincias en cuyo territorio, —en caso de que se aceptase la doctrina contraria al uso de esta facultad por el Congreso, se han cometido estas usurpaciones de poder,— han hecho oír su protesta, y muy al contrario, en el seno de esta cámara hemos sido los diputados de las provincias los que en primer lugar hemos considerado como una honra el poder obtener la sanción del Congreso para una obra pública dentro del territorio de cada una de ellas, aunque más no fuese que un camino destinado a ligar un municipio con otro? ¿Y qué significa este consentimiento perpétuo de las provincias, desde que se constituyeron en unión federativa, por esta legislación del Congreso dentro de su territorio? ¿Han considerado una vez siquiera invadidos sus privilegios, destruída por eso la integridad de su personalidad política?

No quiero citar otra vez principios de derecho para demostrar cómo el consentimiento continuado de los gobernados respecto de un acto del poder público puede erigirse en ley, o en justificativo tácito del poder y voy a citar un caso. La ley de impuestos internos votada en Estados Unidos a consecuencia de la guerra de secesión, es una ley inconstitucional en el sentido estricto de la ley fundamental.

El ex presidente Harrison, en un libro bellísimo que el señor miembro informante de la minoría ha citado, hace ver que en aquellos días fué dictada para salvar la nación, y que

ninguno de los estados ni ningún ciudadano puso objeción alguna a que esa ley fuese aplicada, porque se prefirió, —dice Harrison,— antes que salvar la Constitución como un texto, impedir que la nación pereciera.

Y desde entonces, desde el año 1862, provienen tales impuestos de carácter interno, con su autoridad nacional, y si antes han estado también establecidos sobre determinados ramos, con su carácter nacional general proceden de aquella fecha.

Y en nuestros días, se podría sostener que la ley de impuestos internos es igualmente inconstitucional, juzgada con criterio estrictamente jurídico o literal: pero esa ley ha sido aceptada por las provincias; ha sido, puede decirse, reconocida por los tribunales, implícitamente, aunque no se haya discutido directamente, su constitucionalidad, pues ha sido aplicada en infinidad de casos, pero jamás la demanda de inconstitucionalidad ha sido promovida. Y esa ley nació también en circunstancias difíciles para este país; no necesito recordarla: son sucesos recientes que se hallan en la memoria de los que me escuchan. Luego, este principio que en carácter de teoría o de pura doctrina he expuesto, sobre los actos de los poderes públicos consentidos constantemente por los gobernados, puede llegar a constituir de hecho, o por una especie de prescripción, no de derecho, es digno de ser tenido en cuenta como elemento de la interpretación constitucional en la materia que nos ocupa.

XX

FAZ POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LA CUESTIÓN

Por otra parte, señor, y voy a llegar a mi término, la influencia que la legislación del Congreso sobre mejoras internas, sobre las que se proponían promover el bienestar general de todas las provincias, ha ejercido en la civilización de nuestro país, no puede ponerse en duda.

Ella ha contribuído a consolidar el gobierno que nuestros constituyentes se dieron después de mil vicisitudes; ha concurrido a fundar el crédito nacional, a consolidar la paz interior, a promover también la seguridad exterior; porque la suma de este bienestar formado, creado en el seno de cada provincia, es una concurrencia invisible formada por la misma vida, por la misma convivencia nacional; esta concurrencia crea una fuerza económica colectiva, que es la gran fuerza económica de la Nación, que es en este sentido una sola entidad formada por la suma de las unidades locales.

Y si esta Nación es fuerte por medio de todos estos recursos originados de cualquiera de estas facultades, será mucho más respetada afuera; será mucho menos objeto de la codicia de los enemigos, más o menos declarados de la República, y el día que lleguemos a poder realizar el sueño de nuestros antepasados, que no pensaban otra cosa sino en constituir una nación fuerte, económicamente, como que es el principio dominante en toda la carta, ese día podremos rehabilitar muchos derechos perdidos; podremos entonces, con nuestra sola presencia en el mundo, cerrar los ojos a nuestro respecto a muchas ambiciones de dominio o de expansión, no siempre escritas en las formas admitidas del derecho internacional, porque al lado de éstas existe otra palabra que se llama *diplomacia*, que parecería tener algo de esos sentidos ocultos, que determinan, en la realidad, los actos de la política o de la historia.

Nuestro país se ha expuesto, por causa de sus grandes extensiones desiertas, de sus *latifundia*, que hicieron decir a Sarmiento que eran el mal de nuestro país, a ser algunas veces objeto de tentación para aquellas ambiciones de cuyas manifestaciones, de pequeña o grande importancia, no hace mucho hemos podido darnos cuenta.

Nuestro país no tiene el mal de la extensión. Yo no podría aceptar jamás esa teoría, porque en su nombre podrían despedazarnos todos los pueblos extranjeros. Sostengo que la extensión de su territorio constituye la mayor felicidad de

la República; pero que esa extensión necesita ser unida por vínculos de hierro, por vínculos que el ingenio moderno ha puesto a disposición del hombre para formar individualidades perfectas, indestructibles. Por eso nunca alabaré bastante la legislación pasada, que ha cruzado de ferrocarriles toda la República, así como las iniciativas y la acción persistente que desarrolla el actual gobierno, procurando vincular los territorios más lejanos de nuestro dominio, para que se consolide la vasta unidad territorial, comprendiendo *todo el país*, no sólo aquella parte de él en que se establecieron los conquistadores; y esto no lo hemos de conseguir si no procedemos a dar todas las facilidades posibles para que las obras públicas, las vías de comunicación, todo lo que representa un progreso interno, sea desarrollado con criterio práctico y prospectivo, y en tanto que alcancen los recursos de las provincias y de la nación, porque para eso las provincias se han desprendido de gran parte de su autonomía financiera; para eso han constituido un tesoro nacional; para eso se han desprendido de sus tierras, de sus aduanas; por eso no han resistido a la sanción de la ley de impuestos internos, pues saben que han cedido un derecho propio, el derecho de vivir y de regir sus propios intereses; y ellas, al establecer en la Constitución, —en cuanto ella es también un pacto,— que cedían todos los ramos de renta de que gozaran para la formación del tesoro común, lo hacían para eso, para promover el bienestar interno y general de las provincias.

Por eso yo he sostenido en esta cámara otras veces que la facultad de demandar auxilios y subsidios a la Nación, de parte de las provincias que realmente no pueden sufragar sus gastos propios, es una facultad constitucional, es un derecho.

Podrá ser inconveniente en un momento dado, por la situación de las finanzas nacionales, el realizar esos subsidios, no lo pondré en duda. La provincia que yo represento jamás ha de oponer, estoy seguro, un argumento de esta naturaleza, una prerrogativa política, que sabe que la tiene por

consentimiento de todas las demás provincias, de las que nunca se podrá separar.

Por lo tanto, lejos de ser esta una limitación de las facultades de las provincias, porque la Nación decreta obras públicas dentro de su territorio, es un derecho de ellas, es un deber del Congreso, un deber expreso en la Constitución, y reconocido por el comentario auténtico del Congreso Constituyente y sancionado también por la jurisprudencia legislativa.

Ya he demostrado hasta la evidencia que muy lejos de creer un peligro el ejercicio por el Congreso del poder de sancionar mejoras internas, todas las provincias han realizado, han ejercitado siempre este derecho de solicitar el apoyo de la Nación, que es como si yo, miembro de una familia, solicito la ayuda de mis hermanos en situaciones críticas, en situaciones en que mis fuerzas me abandonan, en que mi trabajo es estéril, en que mis enfermedades me derriban. Si este supremo recurso fuese un peligro, si tal facultad se hubiese entendido así, ya habrían caído todas sometidas, ya estaríamos bajo un régimen unitario absoluto; porque desde el año 1854 hasta ahora, no se hace sino legislar en el orden interno de las provincias.

Es, por tanto, de buena política constitucional, atender por todos los medios al alcance del Congreso, consultando todas las circunstancias económicas del país y las muy especiales del tesoro de la Nación, a que las provincias se pongan en camino de desarrollar su propia existencia, y que la Nación tenga criterio más acertado, más prolífico, —diré la palabra,— para invertir sus recursos dentro de las provincias, que las obras públicas sean calculadas para hacer reproducir el suelo, para que ese beneficio se convierta en una fuerza propia, en una fuerza viva del porvenir.

Y muy lejos, por lo tanto, de creer yo un peligro para las autonomías provinciales, que el Congreso invierta o derrame los beneficios de su munificencia dentro de su territorio; creo, al contrario, que ese es el principio de su prosperidad que

ese es justamente el principio de la prosperidad que nuestros constituyentes establecieron en todas sus disposiciones: ese es el objeto expreso y general de la Constitución.

Mientras las provincias sean pobres y deban atenerse a sus propias fuerzas, es tal el cúmulo de las influencias económicas modernas, que por mucho que hayan progresado algunas de ellas, como la misma provincia de Buenos Aires, a quien reconocemos iniciadora de casi todos los adelantos del país; mientras las provincias no desarrollen su propia vida con el auxilio general y con los recursos propios, estarán siempre en la condición, tristísima por cierto...

Permítaseme el recuerdo de aquel personaje de Shakespeare, que solicitado por un romántico enamorado a venderle el veneno con cuyo auxilio iría a acompañar a su esposa en el eterno sueño del sepulcro, no pudo resignarse a perder aquella ganancia, pero salvó su conciencia, diciendo:

my poverty but not my will consents

Consiente mi pobreza, pero no mi voluntad...

El único peligro que amenaza a las provincias es el mantenerse en la pobreza, incapaces de realizar las obras que han de mejorar su propio destino.

XXI

UNIDAD FERROVIARIA

Me había propuesto, además, como una tesis accesoria, demostrar que la unidad ferroviaria es una tendencia económica de los pueblos modernos, y que esa unidad no perjudica a la independencia o autonomía de las regiones en los estados federativos; muy al contrario, ella es una representación gráfica de la federación, tal como en el momento actual de la ciencia política se considera esa forma de gobierno.

La Constitución ha querido sin duda que al lado de las líneas generales, las *trunck lines*, como se dice en Estados

Unidos, existan sistemas derivados, sistemas locales concurrentes a la gran masa de la producción nacional; de esa manera se establecen esas vinculaciones materiales, férreas, diré, en el ejercicio de la fuerza económica local, para constituir la gran masa de la riqueza nacional.

No se puede, pues, negar a las provincias que construyan sus ferrocarriles propios, que extiendan, administren y contraten sus propias redes; para eso tienen todas las facultades concurrentes en tal sentido, para crear todos los sistemas necesarias al desenvolvimiento de su comercio interno. Sin desconocer, pues, este derecho de crear y desarrollar su régimen comercial interno y su vialidad local, en concurrencia, por cierto, con las grandes vías interprovinciales y exteriores, menciono la tendencia moderna, como he dicho, hacia la centralización ferroviaria. Como una tendencia la cito, no como una autoridad decisiva; por eso empleo la palabra *tendencia*. El mismo Bryce cita esto como una "tendencia" en los Estados Unidos, donde existe un grupo ya respetable de hombres que empiezan a sostener la conveniencia de uniformar las redes ferroviarias.

En Alemania el ejemplo es elocuente. Un alto interés de defensa y engrandecimiento nacional ha impuesto allí el régimen ferroviario uniforme, al mismo tiempo que las conveniencias económicas.

Cito estos ejemplos para demostrar que esos son los resultados de la civilización moderna, y que no debemos alarmarnos cuando se habla de centralización ferroviaria, mucho menos cuando la más perfecta federación del mundo, que es la Suiza, acaba de sancionar en el gran plebiscito del 20 de febrero de 1898, por una mayoría de 386.000 votos contra 182.000, la unidad ferroviaria de los cantones.

Jamás esto puede ser un mal. ¿Qué peligro existe para las autonomías provinciales en que haya unidad ferroviaria, en que haya facilidades de comunicación, en que haya baratura en los fletes y la mayor unidad posible en las tarifas? ¿No sabemos todos los diputados del interior que apenas hay

calamidad más grande en nuestro país que las tarifas diferenciales? ¿No sabemos lo que ocurre con las zonas mineras del oeste y norte, con las maderas del centro, con los vinos de Cuyo, y en fin con todas las producciones propias de cada región del país? El del azúcar es un ejemplo típico. Las producciones se estancan, se detienen por efecto de esta diferencia de tarifas que aniquila el comercio nacional; y si esa situación se produce sólo por razón del diferente dominio a que están sujetas las líneas férreas interprovinciales ¿cómo no se habría de agravar si viniese a agregarse una nueva y distinta legislación en materia de tarifas de parte de cada provincia por cuyo territorio cruzasen los productos de la industria nacional?

XXII

CONCLUSIÓN

Señor Presidente: voy a concluir esta larga y fatigosa exposición. En estos últimos instantes lo he percibido, porque hay una ley física de compensación en todas las operaciones de la inteligencia, que establece límites naturales al ejercicio de todas nuestras facultades. Yo siento en virtud de esa ley, que ha concluído mi discurso; no podría extenderse más, sin peligro de caer en una forma de abuso que a un distinguido colega y literato le expresé en confidencia: esta discusión me hace el efecto de uno de esos torneos escolásticos de la edad media, en que todos los alumnos se esforzaban en probar un axioma. Estoy convencido de que seguir más en la demostración de este tema, sería caer en el exceso de querer demostrar lo que no necesita demostración. ¿Y cómo, dirán mis honorables colegas, ha hablado usted del asunto por cerca de cinco horas? Ese es el problema que dejo a la solución que la bondad de los que me escuchan, quiera aplicar.

Sólo quiero pedir a la honorable Cámara que vote la declaración que la mayoría de la comisión ha formulado, no

sólo por mi juicio individual, porque yo crea que sin esa declaración el Congreso va a quedar privado de la facultad que se discute, sino porque en todo caso es conveniente que una asamblea legislativa confirme sus privilegios, confirme este poder inherente a su institución, cuando por cualquier motivo él fuera puesto en duda, y para incorporarnos a este progreso evidente de la jurisprudencia de los Estados Unidos que tenemos por modelo, a este impulso que se ha impreso a las instituciones contemporáneas en el sentido de fundar la unidad social, por diversa que sea la forma de la organización política.

Estas facultades necesitan ser confirmadas en nuestro país, tanto porque el pasado nos alecciona con su experiencia siempre dolorosa, en cuya época hemos presenciado en nuestro país los estragos de la desunión y de la separación, de las disensiones locales dentro de nuestra gran unidad, cuanto porque considero esas ideas como un verdadero adelanto en la ciencia política, y anhelo para el Congreso de mi patria, el honor del ejemplo a todos los pueblos que nos escuchan y nos contemplan en nuestra lucha por la civilización, el ejemplo de una doctrina destinada a consolidar para siempre las bases de la unión nacional.

Sólo me resta, para concluir, formular un voto, un voto íntimo, como ciudadano, como miembro de esta Cámara: que en ningún caso los representantes de una provincia traigan como elemento de su juicio, cuando se trate de sancionar una obra pública dentro de la jurisdicción de una de ellas, esa razón de la absorción nacional, ese peligro de régimen unitario, que ya fué desterrado por la Constitución y por todos los resultados de nuestra historia; que no renueven ese pasado, que no nos evoquen ese fantasma sangriento, y que, lejos de eso, todos nuestros corazones se inspiren en una sola y eterna ambición: hacer la felicidad presente y futura de nuestro país, fundarla para nosotros, para nuestros hijos y para nuestra más remota posteridad.

He dicho. (*¡Muy bien! Aplausos en las bancas.*)

III

FACULTADES DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y PROVINCIALES SOBRE POLICIA SANITARIA ANIMAL

FACULTADES DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y PROVINCIALES
SOBRE POLICIA SANITARIA ANIMAL

Sesiones de la Cámara de Diputados del 13 y 16 de julio de 1900

Sr. González. — Pido la palabra.

Voy a observar al señor presidente que, valiéndome de un artículo del reglamento, del artículo 110, que permite analizar en particular un proyecto, artículo por artículo y período por período, pienso ocuparme del período de esta ley, titulado: “Enfermedades contagiosas existentes en el país”, porque creo que comprende cuestiones generales expresadas en casi todos sus artículos.

Sr. Presidente. — Muy bien; va a leerse primeramente el artículo.

—Se lee:

Art. 23. Corresponde a la jurisdicción de los gobiernos provinciales las medidas necesarias para combatir las enfermedades contagiosas existentes en el país, con carácter permanente; pero esos gobiernos no podrán dictar resoluciones que traben la libertad de comercio, sin autorización del Poder Ejecutivo Nacional.

Sr. Presidente. — Está en discusión.

I

EXPOSICIÓN Y ACLARACIÓN PREVIAS

Sr. González. — Señor Presidente.

He advertido perfectamente el espíritu en que se encuentra la Honorable Cámara respecto de este debate que durante

tantos días ha ocupado su atención, y soy muy respetuoso de estos sentimientos, explicables en corporaciones numerosas; pero se me disculpará si tengo esta vez que ser consecuente, no sólo con hábitos conocidos de todos mis compañeros y predilecciones doctrinales en cuestiones que afectan las instituciones del país, sino también con opiniones vertidas en otras ocasiones, ya en forma hablada, ya en libros que algunas personas conocen.

Quiero también, a mi vez, aportar mi modesto contingente para que esta ley, que reputo de la más alta importancia por los intereses económicos que afecta y al mismo tiempo por la manera cómo compromete las instituciones fundamentales de la República, salga en mi opinión lo más prestigiada posible, por lo cual entiendo que sea lo más conforme posible con las instituciones fundamentales a que me refiero.

Siento, indudablemente, venir a la discusión un poco tarde, sobre todo después que se ha hecho un debate científico que, declaro ingenuamente, ha cautivado mi espíritu y que creo ha derramado sobre la cámara ese ambiente de simpatía que despiertan las personas que se ocupan de estudios científicos puros. El ambiente de la ciencia tiene ese gran atractivo sobre los espíritus; y siento que mi voz, siempre ruda y vacilante, caiga en este medio como una piedra en el cristal transparente de un lago tranquilo. Siento mucho tener que interrumpir esta placidez intelectual en que el debate se ha colocado, para llamar otra vez la atención de toda la cámara hacia una cuestión que quizá el ánimo impaciente de la misma ya consideraba alejada de la discusión.

Pero un ilustrado señor diputado, con el asentimiento que siempre la cámara presta a todas sus opiniones, anticipó un debate constitucional, y como lo anticipó, a mi juicio, no en todo de acuerdo con el reglamento, no me permití tampoco pedir la palabra, y contribuir a alargar en aquella ocasión incidentalmente el debate con una cuestión que era fundamental.

Por eso me siento también comprometido a emitir en es-

ta materia, con la amplitud que la cámara me permita, todas mis opiniones; porque he escuchado ayer afirmaciones que califico de aventuradas en el sentido de nuestras instituciones federativas, que ningún tribunal, que ninguna convención ha declarado todavía caducas en el territorio de la República.

Este mismo giro extraño, que ha llevado el debate con respecto a la cuestión constitucional, hace que yo tenga derecho a pedir a la honorable Cámara un poco más de benevolencia que la que está dispuesta a acordar a los oradores que tengan mucho que decir en este género de asuntos.

El decir que esta cuestión compromete los principios fundamentales de nuestra organización política, es decir indirectamente que esta cuestión debe debatirse con toda la amplitud necesaria.

Ninguna cuestión debatida, ningún proyecto de ley presentado en este Congreso existen que hayan comprometido mayor suma de principios constitucionales que el que se discute en este instante.

Este proyecto, que al principio, al discutirse en general, poco fué observado en este sentido, ha ido descubriendo, a medida que se avanzaba, mayores profundidades, de carácter científico unas, y de carácter jurídico, legal y económico otras. Llegamos a este capítulo de la ley, en que veo yo la más grande de las profundidades que hay en él, y siento, naturalmente, no ser yo la persona más autorizada para conducir a la cámara a través de estas dificultades.

Reputo esta ley, como he dicho antes, de gran necesidad para la República; creo que es buena en muchos de sus detalles, es buena en su espíritu, está sabiamente concebida en toda su parte orgánica, en detalle, con excepción de aquellos principios fundamentales que afectan la organización federativa del país.

Por otra parte, creo que esta ley se puede comparar con una construcción. El propietario encarga al arquitecto que haga un edificio determinado; pero el arquitecto, en vez de emplear las trabazones de acero, emplea las trabazones de

madera. El propietario examina la obra y encuentra que ella no es tan sólida como lo hubiese sido si se hubiese empleado las trabazones internas de acero.

Esta ley, en vez de fundarse, a mi juicio, sobre principios inmutables, principios indestructibles, expresamente establecidos en la Constitución, ha buscado principios vagos, principios más bien implícitos, que no son aquellos sobre los cuales se puede fundar una ley perfecta, una ley duradera e invulnerable contra los embates del tiempo, de la jurisprudencia y de la experiencia.

Esto quiere decir que yo no soy enemigo de esta ley; le hallo defectos en su parte interna en cuanto afecta los principios fundamentales que he mencionado. Y cuando llegue al término de mi exposición, la cámara acabará de conocer cuál es mi idea en detalle, que por razones de método dejaré para más adelante.

No creo, señor presidente, que la Constitución argentina se oponga a que se dicte una ley como ésta, uniforme para toda la República, sobre todo cuando se trata de velar por intereses tan vitales, que tanto comprometen el crédito del país, y más que todo, que forman la base de su principal riqueza.

No me opongo a la unidad de la ley, y sí, solamente, a los procedimientos con que la comisión quiere conseguir sus propósitos, y en vista de que esta ley se funda sobre principios innominados, indefinidos en la misma Constitución. Quiero que ella se levante sobre las bases firmes, claras, expresas y terminantes que la Constitución ofrece al Congreso para dictar leyes permanentes e irrevocables.

Uno de nuestros más distinguidos hombres públicos, fundando un proyecto de ley —el monopolio del alcohol— hacía suya en nuestro país, una teoría que en los Estados Unidos tiene mucha autoridad en estos momentos; teoría que tiene en cuenta el espíritu evolutivo de la sociedad y el contingente progresivo de la jurisprudencia, que puede llegar a cambiar el medio ambiente en que las leyes se desarrollan, y has-

ta cambiar también su mismo espíritu, aplicándola así a las necesidades nuevas de las sociedades.

Esto que en otra ocasión, en esta misma cámara, tuve oportunidad de desarrollar con más extensión, se puede aplicar también en esta ley; pero ni entonces ni ahora sostengo que se pueda echar mano, cuando se trata del ejercicio de poderes positivos, de derechos implícitos, de principios indefinidos y no enumerados en la Constitución.

Se ha dicho, también, para sostener la necesidad de llevar a sus últimos y exagerados extremos la unidad de esta ley, más bien dicho, su unitarismo, que es una gran cuestión de salud pública, de interés general, haciéndose valer aquel conocido aforismo que tanta importancia tiene para la aplicación de esta clase de facultades: “que la salud pública es la suprema ley”. Este aforismo que está incorporado a la interpretación constitucional de toda la jurisprudencia de los Estados Unidos, es la que funda y autoriza la extensión de los poderes policiales de todo estado constituído. Pero la jurisprudencia, al mismo tiempo que la doctrina, han establecido al frente de este poder, este otro, expresado también por el aforismo latino: *sic utere tuo ut alienum non laedas*: “Usarás de tu derecho mientras no ataques la esfera del derecho ajeno”.

Esta misma razón de salud pública, de supremo interés general, está contrapesada, está equilibrada, según el admirable sistema de nuestra Constitución, por otro sistema de derechos personales, de derechos corporativos concedidos a las provincias como estados independientes y soberanos dentro de su esfera, por la misma Constitución.

Se ha dicho, como saben muy bien los señores diputados, que nuestro gobierno es un gobierno de contrapeso y equilibrio recíprocos, así entre los poderes, como entre las facultades a ellos concedidas, y entre el estado nacional y los estados provinciales. De manera que la ley que quisiese establecer un unitarismo perfecto, prescindiendo de estas autonomías, de estas soberanías limitadas, si se quiere, pero perfec-

tas en su gran esfera de acción, será una ley contraria al espíritu de la Constitución Nacional.

Como yo puedo demostrar que esta ley puede ser mejor fundada sobre bases más firmes, es que me he permitido hacer de ella un estudio un tanto prolijo, con la intención de ofrecerlo a la honorable Cámara y a la ilustrada comisión que ha despachado este proyecto, como un elemento de juicio que, en mi opinión, puede serles útil.

Por otra parte, no tengo la intención de molestar a la Honorable Cámara, entrando en un terreno que me está vedado. Tengo la suerte de ignorar muchas cosas. Digo la suerte, señor presidente... y apelaré aquí a ciertas aficiones literarias, repitiendo una frase de una gran poetisa americana, que dice que si hubiese institutos para ignorar como los hay para aprender, quizás la humanidad sería más feliz. — (*Muy bien*).

Yo siento verdadero placer en ignorar ciertas cosas, porque el espíritu que todo lo sabe, se siente muy fatigado y difícilmente puede llegar al término de su carrera.

Así confío perfectamente en la erudición, en la ilustración asombrosa que han mostrado, tanto el miembro informante de la comisión como los demás señores que la han impugnado, así como mi simpático y querido amigo el señor diputado Bermejo, defensor de esta ley; confío en sus conocimientos técnicos, reconozco la importancia que tienen en la ley, pero me permitirán que rindiendo homenaje profundo a mi ignorancia, prescindan de ellos por completo.

II

ASPECTO CONSTITUCIONAL DE LA CUESTIÓN

Me ocuparé solamente del aspecto constitucional de esta cuestión, confiando, como siempre, en la benevolencia que la cámara en otras ocasiones, raras por otra parte, me ha dispensado.

Los artículos que forman el capítulo titulado *Enfermedades contagiosas existentes en el país*, están perfectamente correlacionados; pero, a mi juicio, en contradicción manifiesta con los cinco primeros ya sancionados; de tal manera podría sostenerlos una vez examinados en comparación unos con otros.

Digo esto, no porque me proponga ahora, en este instante, hacer un estudio comparativo de esos artículos, sino para demostrar la razón porqué al ocuparme de este período de la ley, tengo que desarrollar con la amplitud que otros señores diputados han usado en artículos mucho más incidentales, dado el espíritu constitucional de la cuestión, desde que estos encierran en toda su amplitud las bases constitucionales que ella compromete.

La cuestión constitucional es muy vasta, como he dicho. Pero, procediendo con método, voy a ocuparme, ante todo, de las facultades mismas en virtud de las cuales el Congreso procede a dictar esta ley, es decir, de la cláusula de la Constitución que corresponde aplicar y desenvolver al fundarla.

Ley de policía sanitaria animal, la ha titulado la comisión; y observo que en casi todos sus artículos comprende disposiciones esencialmente comerciales: de manera que si la hubiera titulado *ley de comercio animal* o *ley de industria animal*, como se titula la ley de los Estados Unidos, habría sido quizás más exacta, más lógica y más conforme con la Constitución.

De esta confusión inicial, de que a mi juicio ha partido la comisión, es que proceden muchas de las que hemos padecido algunos de los que la estudiamos con el interés que merece.

Y yo me he preguntado si el Congreso, al dictar esta ley, lo hace en ejercicio de poderes comerciales, que son expresos en la Constitución, o en ejercicio de poderes de policía, que son poderes implícitos, y, por lo tanto, no expresamente conferidos al Congreso Nacional.

A juzgar por el título de esta ley, que es lo que indudablemente la califica, —y en los Estados Unidos se acostumbra

poner con el mayor cuidado el título de las leyes y definir los términos fundamentales en ellas empleados,— a juzgar por el título de esta ley, nadie puede dudar de que se trata de una ley fundada sobre facultades policiales.

Indudablemente es muy difícil separar la esfera de acción de estos dos poderes; los autores lo reconocen, los jueces de las cortes también lo han establecido; pero el hecho de que no sea fácil la separación de los dos conceptos *policía y comercio*, no quiere decir que no se distingan, y que en muchos casos no se pueda legislar exclusivamente sobre poderes comerciales y en muchos casos sobre poderes de policía.

Pero esta ley presenta estas dos facultades en una perfecta amalgama y en una confusión completa, y esto es lo que yo me propongo también analizar y poner en claro, si mi inteligencia y preparación me ayudan.

III

CLÁUSULAS DE LA CONSTITUCIÓN AFECTADAS POR EL PROYECTO

Las cláusulas de la Constitución Nacional que este proyecto de ley compromete son numerosas; pero voy a dedicarme sólo a enumerar las más principales y que incidentalmente han sido ya tratadas en las diversas discusiones que han tenido lugar.

El Congreso tiene poder especial, expresamente conferido por el inciso 12 del artículo 67 de la Constitución, para reglar el comercio interprovincial e internacional. Esta cláusula, como se ha dicho, según el sistema de equilibrio de nuestra Constitución, está a su vez limitada por otra cláusula, la del artículo 12, segunda parte, por la cual no se puede establecer en los reglamentos de comercio preferencias para un puerto respecto de otros. El inciso referente al comercio por tierra está limitado en el artículo 11, que prohíbe establecer derechos de tránsito sobre mercaderías, cosas o bienes en general, que pasen de una provincia a otra.

Hay otra cláusula, que es la gran cláusula elástica de la Constitución, —según me parece que aquí se ha repetido,— la de las facultades necesarias y convenientes, como se la llama en los Estados Unidos, y que en la nuestra son más restringidas: la del inciso 28 del artículo 67, en virtud del cual el Congreso puede dictar todas las leyes que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes conferidos por el artículo 67; pero, como digo, esta cláusula es mucho más limitada que la de los Estados Unidos, que no se relaciona con los poderes especialmente conferidos al Congreso. En este sentido, nuestra Constitución es más federal que la de los Estados Unidos, siendo la de aquel país, en muchos otros conceptos, más federal que la nuestra.

Por otra parte, la segunda facultad a que me refiero, de las leyes necesarias y convenientes para poner en ejercicio los poderes conferidos, tiene también su limitación estricta en el artículo 33, que contiene toda la suma de poderes reservados por el pueblo de las provincias y de la Nación al organizar sus poderes gubernativos; por el artículo 104, que expresamente establece que todo poder no delegado a la Nación queda reservado a las provincias; y por el artículo 108, que es mucho más especial, más concreto, que enumera una por una, en doce cláusulas, me parece, todas las limitaciones expresas, a los poderes reservados, no delegados por las provincias.

Tales son los artículos que tienen que servir de base para analizar esta cuestión, sobre los que se ha de basar este proyecto, y de los que hay que extraer los cimientos para esta fábrica que con tanto estudio y preparación la comisión nos ha presentado.

Igualmente compromete, como ya lo observó uno de los más inteligentes diputados que se sientan en este recinto, el señor Varela Ortiz...

Sr. Varela Ortiz. — ¡Muchas gracias!

Sr. González. — ...con esa certeza de criterio que le caracteriza, al oponerse a la cláusula de la ley que declaraba co-

mo puerto único de importación para los animales el puerto de Buenos Aires, donde debía construirse un lazareto, la cláusula segunda del artículo 12, que prohíbe conceder “preferencias a un puerto respecto de otros, por medio de leyes o reglamentos de comercio”.

Digo que este artículo está profundamente comprometido, porque es evidente que la ley contiene disposiciones de carácter reglamentario comercial, que es una ley de comercio por excelencia, desde que regla una de las bases del ejercicio del comercio animal, declara único puerto de importación al de Buenos Aires, y contrariando todos los principios históricos y jurídicos, restringe y establece preferencias, que serían ruinosas para los demás puertos que están en condiciones de recibir la importación de animales.

Pero el señor diputado por la Capital encontraba la forma perfectamente ajustada a nuestra Constitución. El Congreso, en virtud de sus facultades para hacer mejoras internas, crear nuevos puertos, etc., propone la construcción en el puerto de la Capital, de un lazareto para la inspección veterinaria de los animales importados.

Pero esta facultad del Congreso para realizar mejoras internas, la puede hacer efectiva, no solamente en el territorio de la Capital, sino en el territorio de las provincias, en virtud del inciso 16 del artículo 67 de la Constitución.

Lo he explicado con toda latitud el año pasado, fundándome muy principalmente en una sentencia de la Suprema Corte argentina, a propósito de la liberación de impuestos locales a un ferrocarril de la provincia de Santa Fe.

Si el Congreso, entonces, tiene una facultad concurrente para decretar obras públicas en el territorio de las provincias, para favorecer su comercio y prepararlas para ser verdaderos estados autónomos, las provincias, a su vez, tienen ese mismo derecho y pueden construir lazaretos en esos mismos puertos, para conservar la salud pública y animal, para defenderse contra epidemias y epizootias que puedan venir del extranjero.

Luego, no es un poder exclusivo del Congreso, y en este sentido la comisión iba demasiado lejos.

Este es el sentido que dan a este artículo, a esta restricción, a la facultad de reglar el comercio, los dos únicos fallos de la Suprema Corte de Estados Unidos, pronunciados directa y especialmente sobre este punto: el caso de *Cooley v. Board of Wardens of Pensilvania*, que está en el tomo 12, página 299 de Howard, y el otro, el *Wheeling Bridge Case*, muy conocido, que está en la página 421 del tomo 18 de la misma serie.

Pero también esa es la interpretación auténtica dada por nuestras convenciones y por nuestra propia Suprema Corte.

La Convención del 60, en el informe que presentó, página 94, y en la página 14 del número 3 del *Redactor*, oportunamente citado por el señor diputado por la Capital, establece el sentido claro y terminante de que esta prohibición tiene por objeto evitar las desigualdades, las preferencias comerciales de un puerto respecto de otro, dictadas por el Congreso de la Nación, y que habían caracterizado uno de los momentos más infortunados de nuestras disensiones civiles.

Me he referido ya a otra clase de poderes comprometidos por esta ley; pero, como ellos han de ser objeto de una parte especial de mi demostración, pasaré a otro punto: me refiero a los artículos 104 y 107 de la Constitución, que contienen lo que Alberdi llama derecho público provincial argentino.

Compromete, además, esta ley, en su esencia misma, el artículo 110 de la Constitución, que declara a los gobernadores de provincia agentes naturales del gobierno federal, para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Este artículo no ha sido aún suficientemente analizado, y creo que es uno de los que más merecen la atención del Congreso.

La historia de esta disposición la hacen Alberdi y Sarmiento; Alberdi, que iba bastante lejos en sus tendencias unitarias prácticas, respecto de ciertas materias, y Sarmiento, que las combatía con un sentido mucho más federal, dentro del

espíritu de la Constitución, aun cuando era más unitario en otras materias, en cuanto procura dignificar estos mandatarios como representantes de una de las ramas del gobierno de un estado, la rama ejecutiva.

No se ha hecho hasta ahora una interpretación propia, especial de este artículo: más bien se ha considerado una cláusula de aquella que los gobiernos emplean como recursos en caso necesario. Así vemos que muchos de nuestros hombres públicos la han limitado en defensa de las autonomías provinciales, cuando han desempeñado poderes provinciales, y la han llevado a sus últimos extremos, cuando, ocupando poderes nacionales, han necesitado emplear la mayor suma posible de esos poderes.

Yo creo que el Congreso —y esta es la ventaja de estas discusiones tranquilas, un poco doctrinales, si se quiere, pero que no están mal en un Congreso compuesto de hombres políticos,— yo creo, digo, que el Congreso necesita ocuparse de una interpretación permanente, de una interpretación imparcial, desde que nosotros no somos ni gobernadores de provincia, ni Poder Ejecutivo de la Nación.

El sentido de esta cláusula 110 de la Constitución no puede ser otro que el sentido general del gobierno federativo. La Constitución nacional es una Constitución dictada para la Nación como estado, y sólo rige a los estados individuales por relación correlativa, como personalidades autonómicas de un conjunto, de este conjunto que según la frase de Lincoln, incorporada a la jurisprudencia por Chase, —ya me parece haberla repetido otra vez,— expresa el verdadero sentido de nuestro federalismo: el gobierno de la Nación Argentina “es una unión indestructible de estados indestructibles”.

Esta es la verdadera fórmula del federalismo argentino, y dentro de esta interpretación es que debemos colocar todas y cada una de las cláusulas de la Constitución.

La convención nacional ha dictado una Constitución general y ha dejado a los estados, a las provincias, que dicten sus constituciones locales. ¿Con qué objeto? Para que estas

convenciones locales establezcan los medios, los procedimientos, los agentes, con el fin de realizar las facultades de los poderes generales instituidos en la Constitución general.

En ningún caso se ha pensado, —salvo poderes expresos, excepcionales, como he dicho antes,— en ningún caso se ha establecido en la Constitución que la autoridad del gobierno federal, debe, en todas las materias, extenderse hasta el último rincón de la República. En ninguna parte se comprende, ni en la letra ni en el espíritu, esta teoría extrema, peligrosísima, que he oído sentar a uno de nuestros maestros y colegas, diciendo que la autoridad de la Nación comprende las cosas y las personas, sea que se encuentren en la jurisdicción nacional o en la jurisdicción provincial: teoría inadmisible, porque no solamente contraría el espíritu general de la Constitución, sino también sus principios más expresos y terminantes.

Por vía de referencia citaré la segunda parte del inciso 11 del artículo 67, que trata de los códigos de derecho común y de legislación general, y que establece perfectamente bien la separación de las jurisdicciones: “sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales”, porque las provincias son las que deben aplicar esas leyes, “según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”, nacional y de provincia, se hallen en una u otra jurisdicción. Esa es una teoría demasiado avanzada, y con ella llegaríamos hasta suprimir la jurisdicción contenciosa y administrativa que corresponde a cada estado.

Sr. Varela Ortiz. — Podríamos pasar a cuarto intermedio.

Sr. Presidente. — Invito a la cámara a pasar a cuarto intermedio.

(Sesión del 16 de julio)

Sr. Presidente. — Continúa la discusión del artículo 23 del proyecto de ley de policía sanitaria animal.

Tiene la palabra el señor diputado por la Rioja.

Sr. González. — Declaro, señor presidente, que, al entrar de nuevo en mi exposición interrumpida en la última sesión,

vengo con el ánimo un poco preocupado por la atmósfera de fatiga que reina indudablemente en la cámara, y resuelto a sobreponerme a mí mismo para vencer la presión, que al mismo tiempo que ejerce sobre los diputados el ambiente exterior, representado por algunos órganos de la prensa, que parecen dispuestos a coartar a la cámara el uso de sus facultades soberanas, que están por encima de todos los caprichos y de todas las veleidades del espíritu de aquéllos.

Cito esta circunstancia, no porque deba tomar en cuenta esa presión, que considero ilegítima, sino para demostrar al Congreso, a que tengo el honor de pertenecer, cuál es la consagración que un diputado le debe, y qué clase de homenaje le merece de los hombres que, como yo, sólo han hecho del estudio su carácter, y que el fruto de estos estudios a nadie se debe sino al país a que se pertenece, y que este asiento que por el voto de mis comprovincianos ocupó, me da la ocasión de ofrecerle para el mayor prestigio de lo que yo considero el imperio de las instituciones libres. — (*¡Muy bien!*).

Hecha esta pequeña advertencia que por esa sola razón, como digo, traigo al debate, voy a pasar adelante sin más preámbulos.

He sido el primero en reconocer la urgencia y la importancia de la ley que discutimos; pero no he ido jamás hasta reconocer que la urgencia y la razón del crédito exterior que en su apoyo se cita, vayan hasta imponernos restricciones en la discusión misma, ni que sea capaz de postergar las altas consideraciones de orden público que esta ley compromete, a estas otras que, si bien es cierto son muy importantes, son siempre secundarias en relación con el crédito moral del país.

Y siempre he sostenido que es anterior a todo, el crédito moral del país, como es primero la personalidad humana. Y el prestigio de la Constitución, la solidez con que se radica en el país es muy anterior, es mucho más principal que el mayor o menor comercio ganadero que pueda desarrollarse al amparo de las leyes sanitarias que el Congreso dicte. Estas palabras *South America*, que todavía, por desgracia nuestra,

se repiten en las naciones europeas, porque desconocen nuestra vitalidad nacional, y desconocen nuestro espíritu de progreso y las grandes virtudes de nuestra raza; estas palabras *South América*, repito, proceden de la creencia que muchos países europeos abrigan de que somos incapaces para sostener y prestigiar nuestra propia Constitución política. — (*¡Muy bien!*)

Esta razón me ha inducido a estudiar con toda la amplitud que estos principios requieren, la cuestión en debate, prometiendo al mismo tiempo a la honorable Cámara que la fatigaré lo menos posible.

IV

LOS GOBERNADORES DE PROVINCIA, AGENTES NATURALES DEL GOBIERNO FEDERAL

Había dicho últimamente que esta cláusula de la Constitución, que hace de los gobernadores de provincia agentes naturales del gobierno federal para cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, no puede ser interpretada en un sentido tan estricto como muchos hombres políticos de nuestro país la han interpretado en el hecho, cuando han necesitado usar de estos poderes para fines determinados en la política interna. La Constitución nacional no exige ni puede exigir, como lo ha demostrado Sarmiento en su *Comentario*, que los gobernadores de provincia sean sargentos de armas del Presidente de la República, ni del gobierno federal; son agentes naturales, como dice la Constitución, pero dentro del organismo institucional, establecido por la Constitución de cada provincia en uso de los poderes reservados por cada una de ellas al formar el gobierno federal. La Constitución nacional establece el precepto general; las constituciones de provincia determinan el procedimiento, los medios por los cuales los gobernadores de provincia han de ser los agentes naturales del gobierno federal. Ocurre en este orden constitucional lo mis-

mo que en el orden legislativo común. El Congreso nacional dicta los códigos generales de la Nación, pero son las provincias las que los aplican. Este argumento se puede aplicar en este caso por analogía.

En su oportunidad, yo indicaré algunas excepciones que tiene este precepto; excepciones que proceden, no de la letra de esta cláusula, sino de otras, establecidas expresamente por la Constitución, y las citaré: los poderes de guerra, por ejemplo, acordados al Presidente de la República.

He dicho que existe una incompatibilidad manifiesta entre el artículo 2º del proyecto sancionado y el artículo 23, en cuanto el primero hace de los gobernadores de provincia agentes naturales del Poder Ejecutivo de la Nación para hacer cumplir esta ley. Esta incompatibilidad resulta de los términos del artículo. Porque en él se establece una incongruencia en el mismo texto, diciendo que los gobernadores de provincia, como agentes naturales, colaborarán en esta ley; y, al mismo tiempo, en el mismo artículo se dice que ejercen poderes concurrentes. Esta es una contradicción insalvable, porque los poderes concurrentes son poderes libremente ejercidos por los gobernadores de provincia, en uso de la facultad que su propia Constitución les acuerda; y los que ejercen como agentes del gobierno general, son poderes delegados, de segundo orden, que no les pertenecen a ellos y los ejercen simplemente por delegación del gobierno nacional.

Los poderes ejecutivos de provincia, señor presidente, tienen una existencia constitucional, nacional y provincial. La Constitución nacional lo expresa terminantemente en los artículos 5º, 105 y 110, estableciendo claramente que deben llamarse así: "gobernadores de provincia"; pero por las razones que he expresado y por un fallo de la Suprema Corte argentina, en un caso ocurrido, me parece, en la provincia de San Luis, está establecido que los gobernadores de provincia dependen para el cumplimiento de sus funciones, de las constituciones que las provincias se dictan en uso de las atribuciones reservadas por los artículos 104 y 105 de la Constitución,

hecha excepción de los poderes de guerra. El fallo a que me refiero está en el tomo 10, página 353, de la colección de la Suprema Corte.

V

FACULTAD DEL CONGRESO PARA REGLAR EL COMERCIO

Entro ahora a ocuparme directamente del aspecto fundamental de esta cuestión, que es la facultad que tiene el Congreso para reglar el comercio interprovincial e internacional de la República, regida por la cláusula 12 del artículo 67 de la Constitución, limitada por la segunda parte del artículo 12 de la misma, y a la vez por los poderes generales establecidos en los artículos 104 y 105.

Aquí, por necesidad y por espíritu de consecuencia y de lógica conmigo mismo, debo recordar que el año anterior, tratándose de una gran cuestión semejante a ésta, por los principios comprometidos —la de las facultades del Congreso para mandar construir ferrocarriles en el territorio de las provincias— avancé ideas cuya consecuencia con las que ahora sostengo debo determinar desde luego.

Existe en nuestro parlamento, por desgracia, una mala práctica, cual es la de los argumentos *ad hominem*, como es éste de poner a un diputado, que es autor, en contradicción consigo mismo. De estos argumentos, prohibidos por las prácticas parlamentarias en nuestro sistema de gobierno, se usa, se abusa en nuestro parlamento; pero como aquellas imputaciones quedaron sin respuesta, por razones de sencillez del debate, debo decir que ni entonces, ni ahora está el diputado que habla en contradicción, ni con sus opiniones de autor, ni con sus opiniones de diputado.

Sostuve en aquella ocasión que las facultades del Congreso para reglar el comercio interprovincial e internacional, en cuanto eran expresamente conferidas por la Constitución, eran facultades ilimitadas, que podían ir hasta donde alcanza

la necesidad, que es la ley que determina la ejecución del precepto. Sostuve con amplísima información, al mismo tiempo, que la base de ésta consistía en una cláusula especial de la Constitución, la del inciso 16 del artículo 87, por la cual el Congreso tiene facultad para votar mejoras internas dentro del territorio de las provincias, cláusula perfectamente explicada y confirmada por una sentencia muy notable de nuestra Suprema Corte en el caso que cité, de liberación de impuestos a una compañía ferroviaria de la provincia de Santa Fe, en donde se determinaba que éste era un poder excepcional concedido al Congreso, respecto a su modelo de los Estados Unidos, porque allí no existe esta cláusula, y en nuestra Constitución existe expresamente conferida; y en aquel libro, que algunos de mis colegas en aquella ocasión querían poner en contra mía, sostuve estas mismas opiniones en el párrafo 463. Los casos son enteramente diferentes.

Ahora yo he tenido ocasión de manifestar que esta cuestión gira alrededor de dos principios fundamentales: la facultad del Congreso para reglar el comercio, concedida expresamente al Congreso, y las facultades policiales, que no son concedidas expresamente al estado federal, pero que le corresponden como derecho inherente de conservación a todo estado, a toda persona de derecho.

Esta cláusula, por otra parte, se encuentra limitada en la misma Constitución por dos órdenes de principios: principios expresos, acordados a las provincias, y principios generales, derivados de este mismo sistema de equilibrio y contrapeso en que se funda toda nuestra Constitución.

Los poderes generales del gobierno federal, se hallan equilibrados por los poderes generales de los estados. Y nuestra Suprema Corte en un caso que se encuentra en el tomo 7, página 386 de los fallos, caso de Luis Resoagli contra la provincia de Corrientes, fallado en 30 de junio de 1869, establece estas conclusiones, que la cámara me va a permitir leer:

“La Constitución federal de la República se adoptó para su gobierno como nación, no para el gobierno particular de

las provincias, las cuales, según la declaración del artículo 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y a elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104. De este principio fundamental se deduce que a ellas corresponde exclusivamente darse leyes y ordenanzas de impuestos locales, de *policía, higiene, y, en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 108 de la misma Constitución*”.

VI

LIMITACIONES A LOS PODERES NACIONALES Y PROVINCIALES

Veamos, señor presidente, cuáles son las limitaciones que establece el artículo 108; y cómo tratándose de interpretación constitucional, las limitaciones son siempre expresas, mientras que tratándose de poderes conferidos, ellas pueden ser generales e implícitas; vamos a deducir que va en el artículo 108, y en ninguna de las doce cláusulas de los poderes limitados de las provincias, se impide a éstas dictar reglamentos de comercio interno, ni reglamentos de policía para la defensa sanitaria o del orden público.

Hecha esta comparación entre el artículo 108, que es limitación expresa del artículo 107, debemos deducir que el poder federal sólo puede limitar y destruir el poder reservado a las provincias en estos tres casos generales: primero, cuando ejerce las facultades expresamente conferidas por el inciso 12 del artículo 67, para reglar el comercio internacional e interprovincial; segundo, cuando ejerce otros poderes conferidos, que si no son propiamente comerciales tienen algo del carácter comercial o represivo de los desórdenes o desequilibrios en el orden social; y tercero, caso resuelto por la

Suprema Corte en el tomo tercero, página 101, cuando hay incompatibilidad absoluta en el ejercicio de un poder entre la Nación y las provincias, incompatibilidad que procede, o de la letra misma de la ley, o del carácter de los hechos que se realizan.

Y aquí me corresponde, señor presidente, recordar la gran amplitud de facultades que las provincias se han reservado para su vida interna de estados federativos al dictar la Constitución.

Entre nosotros, no aparece en la realidad esta amplitud de facultades, porque nuestras provincias se han desarrollado poco, han vivido poco, y su vida económica y social, no está aún bastante formada y en condiciones de manifestar, de revelar toda la virtud de los poderes que este artículo comprende.

Y esta es la razón por la cual muchos de nuestros jurisconsultos, al interpretar la Constitución, no ven esta extensión de facultades: porque la vida misma de las provincias no la ha revelado. Pero estudiando un poco los antecedentes de nuestra organización nacional, han de aparecer los fundamentos de esta extensión.

No debemos olvidar que antes de la fundación de nuestro régimen federativo, casi todas las provincias eran ante el derecho constitucional interno y ante el derecho internacional en sus principios generales, verdaderos estados, que si no formaban parte efectiva de una unión federativa, la formaban en expectativa, porque en casi todos sus instrumentos constitucionales se decía: "Mientras no se organice el gobierno de los estados confederados... mientras no se convoque una asamblea general... regirá la presente Constitución y la provincia será un estado independiente y libre". Ese es el lenguaje de todos esos estatutos, y voy a citar algunos, porque conviene desvanecer cierta idea tradicionalmente perpetuada entre nosotros, de que durante aquella época, realmente dolorosa bajo tantos conceptos, que abarca desde el año 1820 hasta el año 1852, regía un sistema de barbarie, de caudi-

llaje, de crímenes y de desastres de todo género. En esto hay mucha exageración. Es necesario desconocer las leyes de la historia universal para hacer afirmaciones tan absolutas. Las grandes nacionalidades no se han formado en un día; no han nacido de un *fiat* celestial; se han formado a costa de sangre, a costa de mil inconvenientes gravísimos, y bastaría leer la historia inglesa y la de los Estados Unidos, para ver cuánta sangre y desastres cuesta la organización de un estado libre.

VII

ANTECEDENTES NACIONALES

En la provincia de Buenos Aires, desde el año 1820 a 1833, rigió todo un sistema de leyes fundamentales, que reunidas, forman una verdadera constitución y dan existencia a un verdadero estado autonómico e independiente. Verdad es que llevó muy adelante sus poderes de representación. Pero esta misma provincia de Buenos Aires, por medio de su legislación adelantada, que ha llegado a ser en gran parte legislación federal, salvo el respeto exterior de nuestro país, representó ante el mundo la cultura naciente de esta región, e impidió que los desastres de la tiranía y muchas otras calamidades que se cernían sobre nosotros, consumaran la obra de la fatalidad.

En el proyecto de Constitución para la provincia de Buenos Aires, redactado por los doctores Vidal, Alcorta y García Valdez, se establece claramente las bases de la independencia autonómica de la provincia de Buenos Aires con todos sus poderes de legislación extranjera, sobre somercio y diplomacia.

En la Constitución de Corrientes de 1824 se daba al Congreso local las facultades de reglar el comercio interior y exterior y velar por el desarrollo de la ganadería y agricultura.

En la Constitución provisoria, —me parece que este es su

título,— que se dictó en la provincia de Entre Ríos el año 1822, se establece claramente la facultad de la legislatura para reglamentar el comercio interno y externo de la provincia y cobrar sus derechos de aduana interprovincial y exterior.

El reglamento constitucional —notable bajo mil conceptos— de la provincia de Córdoba del año 1821, también provisorio, (desearía que los señores diputados leyesen las cláusulas que este estatuto contiene), define perfectamente los poderes naturales de todo estado en formación para dictar las leyes de su progreso interno, defensa sanitaria y política, y establece en general que todos estos poderes cesarán una vez que el Congreso federal se forme y establezca la ley uniforme para toda la República.

No cito la Constitución del año 47 de la misma provincia, porque fué dictada en épocas muy calamitosas, sobre las cuales aún no se ha hecho el juicio histórico.

Esta condición de nuestras provincias anterior a la Constitución federativa del 53, explica en gran parte la amplitud de los poderes que ellas se han reservado al formar la nacional, porque el artículo 104 dice que conservan todos los poderes no delegados. La Constitución nacional en este caso, en cuanto es un pacto entre estados, establece todos los poderes que aquellas han conferido al gobierno general; pero como no es sólo un pacto, sino también un instrumento de derechos conferidos a un poder general y de reserva de derechos particulares, tiene que ser siempre doble la interpretación de este estatuto: como pacto entre estados y como instrumento jurídico. Y es en este sentido que nuestra misma Suprema Corte ha establecido esta regla, que ninguna consideración ni ningún principio pueden derogar: que nuestras provincias, como estados de una nación federativa, deben regirse para todos los casos de su convivencia recíproca por los principios del derecho internacional. Así está establecido —para que no se sorprendan muchos de los señores diputados, no familiarizados con estas cuestiones,— en los fallos del tomo 13, página 45, tomo 14, página 18, y tomo 19, página 283.

Se trata en estas sentencias de la aplicación de los artículos 10 y 1245 del Código Civil, que se refieren a la forma de trasmisión de bienes inmuebles situados en distintas provincias. Luego, si hay una gran esfera de acción en que nuestras provincias pueden ser regidas, y se rigen efectivamente, por principios del derecho internacional, no podemos sostener jamás que no tengan para su régimen interno una grande extensión de facultades propias que no dependen de ningún poder extraño.

Pero no es sólo la interpretación jurisprudencial la que ha dado este sentido a la Constitución: es la Constitución misma que erige a las provincias en estados federativos independientes y soberanos respecto de sí mismos. Ellas tienen por el artículo 107 de la Constitución la facultad de celebrar tratados interprovinciales para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común.

Alberdi, explicando esta cláusula, cita precisamente como uno de los casos que pueden ser objeto de estos tratados interprovinciales, los que se propusieran fomentar su industria ganadera y rural respectivas.

Recuerdo también que las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Santiago del Estero, en el año 98, creo, o en el 97, celebraron convenios para la defensa de sus ganados en las regiones fronterizas, para perseguir el abigeato que asolaba sus campañas.

Entonces, si esta facultad de celebrar convenios para defender su ganadería, promover su desarrollo, y demás, está comprendida expresamente en la Constitución, ¿por qué no hemos de comprender también en esa facultad los tratados que tuvieran por objeto la defensa sanitaria de sus propios ganados, desde que eso está expresamente comprendido en los fines de la industria y la promoción de la prosperidad interna de cada estado?

VIII

JURISPRUDENCIA NORTEAMERICANA COMPARADA

Dejando para luego exponer las excepciones y establecer las limitaciones generales que a este respecto surgen de nuestra misma Constitución, voy a citar en adelante varias sentencias de la Corte de los Estados Unidos, en que están sancionados estos poderes comerciales locales. No voy a referir, porque son muy conocidos, los diez fallos que forman los llamados *Licence tax cases*, en el tomo V de Wallace, página 462, y donde ha quedado definitivamente establecido el poder que los estados tienen para imponer contribuciones, para regir toda la vida comercial interna del estado.

En el tomo 156 de los fallos de la Corte, página 11, se halla el caso de los *Estados Unidos contra Knight y C^a*, en que se trató de la aplicación de la ley contra los *trusts*, de 2 de julio de 1890. Una compañía azucarera adquirió varias otras en el estado de Pensilvania. Se atacó de monopolio esta adquisición y se quiso hacer declarar inconstitucional el convenio. El juez Fuller, estableciendo la jurisprudencia de la Suprema Corte, dice estas palabras: "No puede negarse que el poder de un estado para proteger la vida, la salud y la propiedad de sus ciudadanos, y preservar el orden y la moral pública, *el poder de gobernar los hombres y las cosas dentro de los límites de su dominio*, es un poder originario y permanentemente propio de los estados, no cedido por ellos al gobierno federal, ni directamente restringido por la Constitución de los Estados Unidos, y es esencialmente exclusivo. Por otra parte, el poder del Congreso para regular el comercio entre los varios estados es también exclusivo."

Y aquí, con esto, coincido con la opinión de este ilustre juez, de que este poder de los estados es exclusivo de ellos, como es exclusivo también el poder del Congreso para reglamentar el comercio exterior.

Como se ve, esta teoría de los derechos concurrentes es una teoría que necesita mayores explicaciones, y yo había dicho que poderes concurrentes, cuando versan sobre el mismo objeto, son poderes que necesariamente se excluyen. Y así, el poder de los estados dentro del límite de su dominio, es exclusivo para reglamentar su comercio, como es exclusivo, según la última parte de esta jurisprudencia, el poder del Congreso para reglamentar el comercio general de los estados y de los estados con las naciones extranjeras.

IX

LO QUE COMPRENDE EL COMERCIO DE UN ESTADO

Pero, señor Presidente, comercio de un estado no es solamente el comercio interno, es también el comercio procedente del exterior y que se incorpora a la masa común del comercio interno. Así, los ganados y mercaderías introducidos del extranjero, después de pasar por la aduana nacional, entran a formar parte de la masa general de los bienes de una provincia en donde se han radicado y a cuyo comercio general se han incorporado.

Y se ha resuelto también por muchos fallos de nuestra Corte, con una vista muy ilustrada del doctor Eduardo Costa, que esta palabra *circulación*, que contiene nuestra Constitución, no se refiere a la circulación en el sentido económico de la palabra, sino que ella se refiere a la circulación material, aquella en que las cosas, los artículos y las mercaderías entran realmente al consumo interno, personal, de los habitantes de un estado.

En sentido contrario, el artículo, la mercadería o la cosa del comercio procedente de un estado y entrado después en la circulación general, puede ser también materia de la legislación local hasta el momento en que entra realmente en la circulación interprovincial o exterior.

Por lo tanto, un estado puede gravar las mercaderías,

cosas o bienes en general, procedentes del exterior o destinados al exterior, mientras permanezcan en los límites de su dominio.

Esta teoría está definitivamente confirmada por el fallo célebre de *Munn v. Illinois*, en los Estados Unidos, y por nuestra Suprema Corte en el caso ya citado otras veces, de los cereales de Santa Fe, y que se encuentra en el tomo 51, página 349 de sus fallos; y este confirma a su vez, otra sentencia pronunciada con motivo de una demanda de un señor Arias contra la provincia de Entre Ríos, que se encuentra en el tomo 11 de la segunda serie, página 304.

La deducción general que de estas conclusiones se puede extraer es que la ingerencia del gobierno federal, siguiendo a la cosa, al producto o al bien introducido del extranjero, hasta los últimos movimientos que experimenta en las transacciones comerciales de un estado, sería inconstitucional, sería contraria a la doctrina y a la jurisprudencia establecidas, así como sería inconstitucional la ingerencia de una provincia que siguiese con su legislación a esta misma cosa, producto o mercadería destinado a la exportación, después que hubiese entrado en las vías de transporte interprovincial o internacional.

Los ganados son esencialmente cosas del comercio; ellos pueden ser a la vez vehículos de enfermedades o de pestes dentro de un estado o fuera de él. Y a este respecto, el juez Johnson, en un voto concurrente con el del juez Marshall, en el celeberrimo caso de *Gibbon v. Ogden*, decía estas palabras, que voy a permitirme leer, para que se vea la dificultad de separar estos dos elementos, policía y comercio, es decir, lo que es reglamentación sanitaria y lo que es reglamentación comercial; porque, ya lo dije antes de ahora, por más que sea difícil esta separación, no es imposible, y la legislación exclusiva sobre comercio y sobre higiene puede realizarse independientemente.

Dice el juez Johnson: "El mismo fardo de mercaderías, el mismo casco de provisiones o el mismo buque, que pueden

ser objeto de un reglamento de comercio, pueden también ser vehículos de una peste, y las leyes sanitarias que exigen detenerlos y ventilarlos no son más, considerados como reglamento de comercio, que las leyes que permiten su importación, y que pueden hacer posible la trasmisión de la peste a la comunidad. Los propósitos diferentes marcan la distinción entre los poderes ejercitados, y mientras lo sean lealmente, ninguna colisión seria puede producirse.”

Y Cooley en su gran tratado sobre las *Limitaciones constitucionales*, en el párrafo 586, dice: “La línea de separación entre lo que constituye una ingerencia en el comercio y lo que es una simple reglamentación policial, es a veces excesivamente estrecha y oscura, y no debe censurarse a los más ilustrados juristas el que difieran al tratar de clasificar los casos ocurrentes.”

Debe decirse en honor de la comisión que ha despachado el proyecto que se discute, que, indudablemente, ha hecho lo posible para deslindar estos dos órdenes de principios, tanto los que se refieren a las facultades del poder federal como a los relativos a las provincias; tanto los que se refieren a las facultades de reglar el comercio como a las facultades policiales. En mi opinión no lo ha conseguido en el primer sentido, aunque sí lo ha conseguido, en gran parte, en el segundo concepto.

X

PODERES DE POLICÍA

Pero no vamos a adelantar las conclusiones de mi exposición, y voy a ocuparme especialmente de este poder de policía.

Ya he dicho que este poder, ya se ubique en manos del poder federal, ya de las provincias, no es un poder definido en la Constitución misma; es, como lo reconocen todos los autores, un derecho natural, inherente a la existencia misma cons-

titucional o real de una persona: él alcanza hasta donde alcanzan sus derechos de propia conservación; pero una vez que los examinamos con relación a un estatuto constitucional, y teniendo en cuenta la doble organización de nuestro gobierno, tenemos forzosamente que concluir, como lo hace Tiedman en su obra especial sobre *Limitaciones de los poderes de policía*, que este poder está principalmente concedido a los estados, y sólo por excepción al estado federal, porque siendo nuestro gobierno de poderes enumerados, sea expresa o implícitamente, los poderes generales se entienden reservados a las provincias, mientras que los poderes especiales deben constar en el instrumento público que forma la Constitución de un país. El poder federal ejercita este derecho de policía en dos órdenes generales: cuando el Congreso dicta las leyes en ejecución de los poderes que le están expresamente conferidos para reglar el comercio interprovincial u otras facultades de derecho general, y por el poder ejecutivo cuando reglamenta estas mismas leyes o cuando ejecuta materialmente actos de policía.

Este poder de policía federal tiene, pues, en este sentido, doble operación; alcanza hasta donde alcanzan las leyes dictadas por el Congreso en la ejecución de los poderes comerciales, de los poderes expresamente conferidos, y también a los objetos de otro género, como son los poderes militares, que tienen una esfera de acción distinta.

Respecto de la policía animal, no es sino una especialidad, no es más que una aplicación específica de este poder general de policía. La misma división que he hecho antes se aplica a ella: corresponde a la nación en tanto cuanto alcanza el poder de policía; tiene que ser exclusivamente reservado a los estados en todo aquello que no alcanza al primero.

Por eso he dicho que la comisión al organizar el mecanismo general de este proyecto, había tomado como base, más que los poderes comerciales que dan mayor amplitud al gobierno federal, los poderes policiales que son más restringidos en manos del gobierno de la Nación. Así, pues, la unidad

que todos deseamos para esta ley, no puede conseguirse tomando como base los poderes policiales; mientras que, tomando como base los poderes comerciales, puede llegar a establecerse la unidad deseable para el éxito de la ley.

Pero voy a continuar en esta exposición respecto a los poderes policiales, con algo que me parece que a la cámara ha de serle grato oír, no por venir de mí, sino por la novedad y aplicabilidad de los documentos que me voy a permitir ofrecerle.

La jurisprudencia, más que secular ya, de los Estados Unidos en esta materia, nos es perfectamente aplicable, con la doble particularidad de ser idénticas en este sentido nuestras instituciones y las de ellos, y de ser aquel país uno de los de mayor desarrollo ganadero en el mundo; y es de suponer que algo han influído en ese desarrollo las medidas comerciales y de defensa sanitaria allí establecidas.

El caso de *Kismish v. Ball*, que está en la página 217, del tomo 129 de la colección, pone en discusión la validez constitucional de dos cláusulas del código de Iowa, que disponen, la primera, que “toda persona que introduzca en el estado cualquiera hacienda de Texas, será multada con no más de 1000 pesos, o penada con arresto de no más de 30 días, salvo que haya sido invernada por lo menos un invierno al norte de la frontera del estado de Missouri o de Kansas”. Y el segundo, que “una persona que tenga en su poder ganado de Texas, será responsable por los daños que resulten de hacerlo recorrer el territorio y difundir en él la peste conocida con el nombre de fiebre de Texas”.

La Corte concluye que estas dos cláusulas “no están en oposición a la cláusula comercial de la Constitución de los Estados Unidos ni importan una negación a los ciudadanos de otros estados, de los derechos y privilegios acordados a los ciudadanos de Iowa”.

Uno de los casos más recientes y sobre el cual me va a permitir la cámara que llame especialmente la atención del señor Ministro de Agricultura, pidiéndole que por sus ofi-

cinas técnicas lo haga traducir y difundir, porque ilustra perfectamente la cuestión en debate, es el de *Missouri, Kansas and Texas Railway Co. v. Haber*, que está en la página 613, tomo 169. Discute, como he dicho, toda la cuestión presente en su mayor amplitud, y tiene para nosotros esta triple importancia: que pone en cuestión la validez constitucional de la ley sanitaria de los Estados Unidos del año 1884, porque resuelve los casos de conflicto entre la jurisdicción provincial y la jurisdicción nacional, y porque pone en cuestión la validez constitucional de las leyes dictadas por el estado de Kansas sobre su propia defensa sanitaria.

No voy a hacer de él una transcripción íntegra porque es sumamente extenso; pero en él el juez ha desarrollado toda la sabiduría que aquellos jueces acostumbran poner en sus sentencias. En extracto voy a ofrecer a la cámara las conclusiones de ésta.

La ley de Kansas de 1891 y su reforma de 1897, relativa a la introducción en el estado, de ganado en condiciones de transmitir la fiebre de Texas o esplénica, o de España, a los ganados de dentro del estado, y que crea una acción de indemnización de los daños consiguientes, no está anulada por la ley del Congreso de 29 de marzo de 1884, llamada "Ley de industria animal", ni por la sección 5258 de los *Estatutos Revisados*, que autorizan a las compañías a conducir por los caminos, etc., pasajeros, tropas, provisiones, correos, mercaderías, de un estado a otro estado, porque el Congreso no ha entendido dar a ninguna corporación, compañía o persona, el derecho afirmativo de transportar de un estado a otro ganados en condiciones de transmitir enfermedades contagiosas o infecciosas. "La disposición de la ley de Kansas, agrega, que impone esa responsabilidad, ha sido dictada, en atención a dos objetos que el Congreso tuvo en vista al sancionar la "Ley de industria animal", y la dictó aquél en ejecución de un poder de que el estado no se despojó al ingresar en la Unión, esto es, el poder de proteger al pueblo en el goce de su derecho de propiedad y proveer a la reparación de las

faltas cometidas dentro de sus límites y no es, dentro del espíritu de la Constitución, en ningún recto sentido, una regulación del comercio entre estados. Aunque los poderes de un estado, añade, deban en su ejercicio ceder al poder ejercido por el Congreso dentro de la Constitución, nunca se ha juzgado que este instrumento, por su sola fuerza, dé a nadie el derecho de introducir en un estado contra la voluntad de éste, ganado así afectado con una peste, y cuya presencia en el estado sea peligrosa para el ganado interno”.

Por último, dice: “aunque el Congreso pudiera autorizar la conducción de tal ganado de un estado a otro, y por sus leyes proteger al porteador contra todas las acciones por daños que de ellos resultaren, no lo ha hecho así, ni ha dictado ley alguna que prohíba a un estado establecer la regla de conducta interna que se encuentra en la referida ley de Kansas”.

En este caso, que, como he dicho, cito solamente en extracto, se pasa revisión a casi todos los casos concurrentes a esta misma doctrina; entre ellos el muy conocido de *Paterson v. Kentucky* que está en el tomo 46, página 501, y establece que “los estados pueden por reglamentos de policía proteger a sus pueblos contra la introducción, dentro de sus límites, de mercaderías infectadas, y por los mismos reglamentos excluir de su medio no sólo a los criminales, indigentes, idiotas, locos y otras personas en condiciones de convertirse en una carga pública, sino también a los animales que llevan enfermedades contagiosas”.

Un caso más reciente, el de *Vance v. W. A. Vandercook*, que está en el tomo 170, página 438, tiene una doble importancia, pues se trata en él del carácter constitucional de los monopolios, declara la inconstitucionalidad de la ley del estado de Carolina del Sud, que había impuesto contribuciones a la venta de licores espirituosos y declaró inconstitucional esa ley, no por el hecho de imponer contribuciones a la venta de licores, sino porque contenía una cláusula que establecía derechos diferenciales, es decir, preferencias en favor de los ciudadanos del estado contra los de otros estados.

Pero al establecer las reglas de conciliación entre las dos jurisdicciones, —estado federal y provincial— dice: “Los respectivos estados tienen pleno poder para regular la venta de licores intoxicantes, dentro de sus límites, y *el objeto y extensión de tales reglas dependen sólo del juicio del poder legislativo de los estados*, a condición, siempre, de no ultrapasarse los límites de la autoridad del estado, invadiendo derechos asegurados por la Constitución de los Estados Unidos, y con tal que las reglas así establecidas no importen diferencias contra los derechos de residentes o ciudadanos de otros estados de la Unión”.

Para concluir con esta enumeación de casos voy a citar otro que contiene el estudio de esta cuestión: la facultad de los estados para imponer cuarentenas a las procedencias de otras provincias o del extranjero; cuestión que cito, no para sostener yo aquí esta misma doctrina, sino para hacer ver a la honorable cámara cómo este poder de los estados es extenso, es ilimitado, y va hasta donde va la necesidad pública del mismo estado.

Es el caso de *Morgan's Steamship Co., v. Louisiana Board of Health y otros* (tomo 118, U. S. 455).

La legislatura de Luisiana había dictado una ley (Nº 60 de 1882) estableciendo un derecho de 30 pesos por inspección de los buques que llegasen a puerto de aquel estado. Fué atacada ante la Corte del estado por oposición a estas tres cláusulas de la Constitución: la que prohíbe a los estados establecer derechos de tonelaje; la que concede al Congreso la facultad de reglar el comercio extranjero, y la que prohíbe dar preferencias a un puerto respecto de otro. La corte de Luisiana declaró que la ley era constitucional. Apelada esta sentencia, es confirmada por la Corte Suprema de los Estados Unidos. La sentencia, que es un luminoso trabajo del juez Miller, del año 1885, dice estas palabras, y será la última lectura que haga a la honorable cámara.

“La ley de 1799 claramente reconoce las leyes de cuarentena de los estados, y exige de los empleados del Tesoro Na-

cional el ponerse en conformidad con sus disposiciones al intervenir en los buques afectados por el sistema cuarentenario. Y esto se refiere con igual claridad tanto a las leyes dictadas antes como después de la sanción de aquel estatuto... Y cuando por ley de 29 de abril de 1878, —ley para evitar la introducción de enfermedades contagiosas e infecciosas en los Estados Unidos— se dieron ciertos poderes en este sentido al cirujano mayor del servicio de hospitales de marina, y a los cónsules y empleados fiscales se les ordenó contribuir con sus servicios a impedir la introducción de la peste, se dispuso *que no se opongan en manera alguna a ningunas leyes ni reglamentos sobre cuarentenas existentes o que en adelante se sancionasen* en los estados, demostrando con toda evidencia la intención del congreso de adoptar esas leyes, o reconocer el poder de los estados para dictarlas...”

“Durante, agrega la corte, *el período de cerca de un siglo desde que el gobierno fué organizado, el congreso no dictó ley alguna sobre cuarentenas; ni para proteger a los habitantes de los Estados Unidos contra la invasión de enfermedades contagiosas o infecciosas de exterior; y sin embargo, durante la primera parte de este siglo, por muchos años las ciudades de la costa atlántica, desde Boston y Nueva York hasta Charleston fueron devastadas por la fiebre amarilla. En tiempos más próximos el cólera hizo invasiones semejantes, y la fiebre amarilla ha sido incontrastable en su curso por las ciudades del Sud, especialmente Nueva Orleans, por varias generaciones. Durante este tiempo el congreso de los Estados Unidos jamás intentó ejercer este ni otro poder alguno para proteger al pueblo contra los estragos de estas temibles enfermedades. Es indudable que se creyó que el poder para hacerlo pertenecía a los estados. Y si alguna vez a alguno de sus miembros se le ocurrió que el congreso podía hacer algo en tal sentido, creyó éste que lo que pudiera hacerse sería mejor y más acertadamente realizado por las autoridades de los estados, quienes se hallaban más familiarizadas con el asunto”.*

Y concluye con estas palabras, que son, a mi juicio, dig-

nas de ser escuchadas: “Pero decir ahora que la exigencia hecha a un buque portador del contagio o precedente de una ciudad infectada, de someterse a un examen y pagar su costo, es prohibida por la Constitución porque sólo el Congreso puede hacerlo, *es un fuerte reproche a la sabiduría de los cien años transcurridos, o por lo menos, una forzada interpretación de la Constitución*”.

Dejando así reseñada la principal jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos en la interpretación de los preceptos comerciales y policiales de la Constitución, voy a ocuparme del criterio general que la comisión ha tenido en cuenta al organizar este sistema de policía sanitaria.

XI

CRÍTICA DEL PROYECTO

Según recuerdo haber escuchado al ilustrado señor miembro informante, sus principales modelos habían estado en Francia, en Bélgica, y no recuerdo si también en Italia. Pero respecto de la adopción de los modelos para una ley destinada a un país regido por una Constitución federativa, me parece que lo primero es buscar las leyes de los estados de instituciones similares, bien que yo no rechazo el gran elemento técnico que las leyes unitarias pueden tener y que pueden ser incluidos convenientemente en las leyes federativas.

Sr. Ramos Mexía. — ¿Me permite el señor diputado una interrupción?

Creo que el señor diputado no ha estado presente cuando pronuncié mi informe general, y no ha tenido entonces oportunidad de saber en qué fundaba la comisión el proyecto que está en discusión.

Cité incidentalmente la legislación de la Europa en un párrafo bien corto de mi informe y dí, al contrario, mucha extensión a los fundamentos en que se apoyaba, tomados de las disposiciones constitucionales y de las prácticas de los

Estados Unidos. Allí encontraba el fundamento principal del proyecto.

Cuando el señor diputado termine, tendré la ocasión de ampliar la observación.

Sr. González. — En ese caso, señor presidente, sentiría mucho tener que formular la deducción que yo hacía de esta explicación del señor diputado, y es que esta aplicación de los preceptos de la Constitución de los Estados Unidos y de las leyes de ese país, no ha resultado perfectamente conforme con nuestras instituciones.

La comisión, indudablemente, —esto se ve en todo el cuerpo de su proyecto— ha querido darnos una ley federativa que concilie las jurisdicciones locales y la general; ha querido al mismo tiempo, con mucha razón, fundar una unidad completa de acción en manos del poder sanitario general; pero no nos ha dado sino una conciliación literal y no una conciliación constitucional.

Yo creo poder ofrecer a la cámara los fundamentos que realizan esta conciliación constitucional en un proyecto que me permitiré entregar a la secretaría.

Además, la comisión no ha tenido en cuenta, a mi juicio, las diferencias regionales que caracterizan nuestro país.

No necesito decir que nuestro país es, por su territorio, uno de los más grandes que existen, un país escaso de población y cuyas diferencias topográficas y geográficas harán imposible la aplicación de esta ley en la mayor parte de su extensión.

No es esta una ley experimental, como exigiría la extensión territorial de nuestro país y como la reclaman las ventajas y excelencias de nuestro sistema federativo, cuya virtud, como lo afirman los últimos autores que tratan de ciencias políticas, consiste precisamente en ofrecer a la legislación un campo más rico y variado para las leyes experimentales, porque lo que no conviene en una región puede ser conveniente en otras, y mucho más tratándose de leyes de este género, que afectan de modo directo los intereses materiales del país.

No necesito señor presidente, hacer aquí un resumen o exposición de la historia del derecho experimental. Tendría que recordar una frase de Machiavelo, que ya en el siglo XVI enunciaba la filosofía política experimental, diciendo estas palabras en su bellissimo discurso dirigido al papa León X, sobre la reforma de la Constitución de Florencia. Decía: “La causa principal de las revoluciones de Florencia consiste en que esta ciudad jamás tuvo un gobierno, ya fuera republicano, ya monárquico, que se señalase por el carácter propio de su pueblo”.

Por otra parte, no necesito tampoco recordar que ya Montesquieu había hecho la defensa definitiva del sistema federativo, y las opiniones de Gervinus que fundaba el porvenir del imperio alemán sobre su organización federativa, en su *Introducción a la historia del siglo XIX*; e indicaré a mis honorables colegas la lectura del último libro de Raúl de la Grasserie sobre el *Estado federativo*, en que lo estudia a la luz de la ciencia social contemporánea, y por último, la obra eruditísima de Brunialti, en donde estudia el estado federal y dice que muchas sorpresas tendrá que experimentar todavía la Europa en materia de organización federativa, y que la mayor parte de los males profundos que agitan a la sociedad contemporánea, serán curados con la aplicación de este sistema, que es realmente maravilloso, pues ni la ciencia de la edad media lo había sospechado.

Sr. Bermejo. — Parece que el señor diputado está fatigado, y podríamos pasar a cuarto intermedio.

Sr. Presidente. — Si el señor diputado se siente fatigado, podríamos pasar a cuarto intermedio.

Sr. González. — Aunque voy a terminar pronto, acepto, señor presidente.

Sr. Presidente. — Invito a la cámara a pasar a cuarto intermedio.

—Se pasa a cuarto intermedio.

—Vueltos a sus asientos los señores diputados, dice el

Sr. Presidente. — Continúa la sesión.

—Ocupa su asiento en el recinto el señor ministro de Agricultura, don Martín García Merou.

XII

LEGISLACIONES EXTRANJERAS

Sr. González. — Como una consagración de las ideas que he expuesto y que dominan en el campo de la ciencia política contemporánea, expresadas por los primeros jurisconsultos de los países que sirven de guía a la civilización, las naciones más poderosas del mundo, entre las que citaré la Inglaterra y la Alemania, han creído resolver todos los problemas relativos a su grandeza económica favoreciendo la organización federativa de sus colonias.

Recientemente ha publicado la prensa toda del país que la Reina de Inglaterra acaba de suscribir la última Constitución federativa de las colonias australianas. Esta forma ha sido también elegida para las constituciones de las colonias inglesas de América.

Un autor que había citado, Brunialti, hablando del porvenir de las naciones europeas, cree posible que la Italia pueda también volver, sobre bases constitucionales firmes, después de consagrada su unidad nacional y social, a un sistema federativo tal como el que puede servirle de modelo: el de los Estados Unidos.

Raúl de la Grasserie, que se ha hecho notable por sus estudios sobre la jurisprudencia alemana última, en su libro ya citado, sobre el estado federativo, cree también posible la aplicación de este sistema a la república francesa.

Y cuando tenemos todos estos ejemplos consagrados por la doctrina y por los hechos, me parece que bien vale la pena de que nosotros fundemos estas leyes, que tan íntima y hondamente comprometen el sistema federativo argentino, sobre

los principios que este sistema admirable nos ofrece, el cual, repetiré, no se opone a la sanción de la ley y a una acción uniforme para la defensa sanitaria de la riqueza argentina, muy al contrario, él ofrece numerosos resortes para obtener esa unidad, respetando, dejando intactas las esferas constitucionales locales.

Los Estados Unidos en su legislación han fundado este sistema conciliador entre las dos jurisdicciones. Esta puede resumirse, en lo fundamental, en estos tres estatutos: la ley del 29 de abril de 1878, que en su sección quinta contiene las disposiciones que reglan este régimen de conciliación entre las dos jurisdicciones; la ley de 20 de marzo de 1884, que en su sección tercera contiene, en sustancia, las bases de este ordenamiento federal y provincial, al decir que los gobiernos de los estados y aún de los territorios, "serán invitados a cooperar a la efectividad y a la aplicación de esa ley", y por último, la ley de 15 de febrero de 1893, estableciendo algunos poderes adicionales sobre los concedidos por leyes anteriores respecto a cuarentenas, servicio de hospitales, y otras materias, contiene la misma cláusula de la ley anterior en su sección tercera, y manifiesta claramente el deseo de llegar a una uniformidad de procedimiento, fundada sobre los mismos principios federativos de la Constitución. No desconoce, antes por el contrario, aprovecha de las organizaciones higiénicas o sanitarias que los estados se hayan dado para su propio régimen interno. Y cuando la legislatura nacional dicta disposiciones generales que deban tener su cumplimiento en las Provincias, se vale de los funcionarios de los estados, y pone en juego los mismos mecanismos creados por las leyes de los estados para llegar por su acción a los últimos extremos del territorio. Solamente en un caso, cuando por impotencia, por negativa, por ineficacia o por contradicción de las leyes dictadas por los estados no pueda hacerse efectiva la defensa sanitaria del país, en ese caso se permite al Presidente de la República obrar por sí solo, en ejercicio de sus propios poderes.

Pero esto se explica perfectamente tratándose de una ley fundada sobre el ejercicio de poderes expresamente conferidos al Congreso, como es el de reglar el comercio interprovincial y extranjero. Luego, si la comisión ha tenido en cuenta las leyes de los estados, que de una manera tan precisa, tan matemática, realizan este doble juego de jurisdicciones, no sé cómo nos ha presentado en su proyecto tanta confusión, tanta obscuridad, que no hemos podido llegar a comprender dónde estaba este vínculo federativo, respetado e íntegro como debe ser.

Entre los países regidos por instituciones federativas debe citarse, sin duda alguna, a la Suiza, que en sus constituciones anteriores a la vigente de 1874, mantiene estos poderes de defensa sanitaria en poder de los estados, como lo reconoce Dubbs en su notable obra sobre el derecho federal suizo. Pero la experiencia, la invasión de algunas epidemias y epizootias, mostró la conveniencia de dirigirse hacia la unidad de acción; y la legislación posterior a la constitución del 74, dictada por la Asamblea General, no hace sino realizar el principio general consagrado en esa Constitución, que dice “que las leyes concernientes a las medidas de policía sanitaria contra las epidemias y epizootias que ofrezcan un peligro general, serán del dominio de la confederación”.

No citaré los casos de jurisprudencia, que se encuentran amplia y detalladamente expuestos en la obra de Salis, sobre el derecho federal, en los párrafos 1439 a 1460. Estos pueden condensarse en tres principios generales: el que confirma la jurisdicción de los cantones, cuando legislan sobre materias de su policía y su comercio interno; el que acuerda a los cantones, de parte de la autoridad federal, recursos pecuniarios o auxilios en elementos de defensa contra la invasión de epidemias a las localidades; y, por último, las disposiciones que establecen la observación sanitaria en las fronteras.

XIII

OBJECIONES PARTICULARES AL PROYECTO

En el artículo 23 del proyecto de la comisión, se dice: “Corresponden a la jurisdicción de los gobiernos provinciales las medidas necesarias para combatir las enfermedades contagiosas existentes en el país con carácter permanente; pero esos gobiernos no podrán dictar resoluciones que traben la libertad de comercio, sin autorización del Poder Ejecutivo nacional”.

Dos órdenes de observaciones voy a formular contra la subsistencia de este artículo en la forma presentada: el primero, en cuanto se refiere a la división de enfermedades del punto de vista de la jurisdicción.

No creo yo posible que esta división de enfermedades en exóticas y existentes en el país, pueda acomodarse en todos los casos a la división de la jurisdicción en federal y provincial.

La jurisdicción es algo superior, inmanente en la personalidad política de los estados, y no tiene en cuenta la extensión mayor o menor que puedan abarcar las epidemias o pestes que se desarrollen en el país.

Además, las epidemias pueden abarcar regiones que se formen de secciones distintas del territorio de dos o más provincias; y en este caso, la división matemática, mecánica, establecida por el proyecto en enfermedades exóticas e internas, no podrá realizar estos diversos aspectos que la jurisdicción provincial y federal presenta.

He echado de ver, en este sentido, que faltan en la ley disposiciones que tengan en cuenta estos diversos aspectos, cuando las enfermedades no son verdaderamente generales, y lejos de eso, pueden radicarse en una región determinada del territorio.

Sr. Ramos Mexía. — ¿Me permite una interrupción el señor diputado?

Sr. González. — Sí señor.

Sr. Ramos Mexía. — Faltan en la orden del día algunas agregaciones que la comisión ha hecho, de que se dió cuenta hace tiempo, y que el señor secretario hace presente cuando se van a votar los artículos a que se refieren.

Sr. Bermejo. — Y una de ellas se refiere al artículo 24.

Sr. Ramos Mexía. — En el artículo 24 hay una modificación; y si me permitiera el señor diputado...

Sr. González. — Me voy a permitir suplicar al señor diputado, como ya voy a terminar, que me deje concluir mi exposición en el orden que me había trazado, aunque tomaré en cuenta su observación.

Sr. Ramos Mexía. — Perfectamente.

Sr. González. — La segunda parte de este artículo contiene una cláusula que me parece innecesario consignar en la ley; innecesario y peligroso, porque no puede consignarse en una ley un inciso por el cual los gobiernos de provincia ni gobierno alguno puedan dictar resoluciones que traben la libertad de comercio, con o sin autorización del poder federal.

Ninguna autoridad puede dictar resoluciones que traben la libertad del comercio, ni federal ni local; y si el pensamiento de la comisión fué decir: "dictar disposiciones que afecten al comercio internacional o interprovincial", es otra cosa diferente, y entonces podría consignarse la disposición, si bien a mi juicio es inútil desde que esa prohibición existe en la Constitución y en la esencia misma del proyecto.

Dice el artículo 24: "en la Capital Federal y en los Territorios nacionales, así como en las Provincias que lo soliciten, el Poder Ejecutivo aplicará respecto de esas enfermedades las disposiciones que estime convenientes, usando de las mismas facultades que esta ley le atribuye para los casos de enfermedades contagiosas exóticas. Igualmente las aplicará siempre que resuelva extirpar del territorio de la República algunas de las enfermedades contagiosas existentes en dos o más provincias o en una sola, cuando las medidas tomadas por sus autoridades resultaren insuficientes".

Sr. Ramos Mexía. — Ahí viene la modificación.

Sr. González. — No conozco la modificación; no la he leído; pero mi intención no es oponerme a que permanezca este artículo.

Como he anunciado a la honorable cámara, me he permitido formular una serie de artículos que, a mi juicio, realizan las fases constitucionales de esta ley; y habiendo yo presentado este articulado, me parece innecesario entrar a desmenuzar el texto del de la comisión.

A mi juicio, estos artículos que contienen el reconocimiento de las facultades de los gobiernos de provincia, están en abierta contradicción, —y es mi objeción principal,— con los principios sancionados en los primeros artículos, porque en los artículos uno, dos y tres, se comprenden las verdaderas bases generales de la ley, están establecidos los poderes que abarca toda la acción del Gobierno Federal; y en los artículos 23 y 24 no se hace sino reconocer literalmente una facultad que de hecho resulta suprimida por aquellos preceptos generales.

Por otra parte, los artículos 26, 27, 28 y 29 han sido en mi proyecto aceptados en principio y refundidos en unos pocos que he presentado; y, por lo tanto, no voy a insistir sobre ellos. Por lo demás, desde el capítulo titulado “exportación” en adelante, no entra en mi objeto ocuparme de la crítica: dejo que la honorable cámara haga las modificaciones que crea convenientes.

XIV

CONCLUSIONES

Debo, después de mi exposición, formular las conclusiones doctrinales a que, respecto de la ley, he llegado.

En primer término, hay necesidad de armonizar los primeros artículos de la ley con los que son objeto de esta discusión: necesidad de armonizarlos entre sí y con la Constitución general.

En segundo lugar, limita con exceso los poderes de provincia, tanto por los primeros como por los segundos, porque si bien es cierto que establece literalmente que los poderes de provincia entenderán en el cuidado de las enfermedades existentes en el país, en el hecho, y dada la extensión de las facultades que acuerda al poder general, esas facultades resultan destruídas. Por lo tanto, sobre este aspecto de la cuestión, sería yo de parecer que la comisión estudiase con más cuidado los modelos de verdadera aplicación en estos casos, como son, por ejemplo, las leyes que he citado de los Estados Unidos y otras de Suiza.

En seguida, debido a la confusión que establece entre las dos jurisdicciones, federal y local, esta ley será siempre una fuente inagotable de pleitos, litigios y reclamaciones de parte de los hacendados de toda la República; y evitar esto era mi objeto principal, al ocuparme de estudiar el deslinde de las atribuciones del gobierno federal y de los gobiernos de provincia. El objeto es, pues, evitar que la ley resulte ineficaz, por el número de intereses que afecta, los perjuicios que en su aplicación puede irrogar a la riqueza particular de cada una de las provincias, y por los conflictos diarios que ocurrirán entre unos y otros poderes.

Por último, la ley resulta necesariamente local: es una ley desigual para la República, desde que, examinando con atención todas sus cláusulas y prescripciones generales, ella no podrá tener aplicación sino en la región litoral del país, sin que, por la diferencia del territorio y las distancias enormes a que se encuentran nuestras fronteras norte, sur y oeste, sea posible llevar una acción eficaz en la aplicación de esta ley a sus últimos extremos.

Crea, por otra parte, un centralismo excesivo que, como tal, resulta caro, porque asume o absorbe la suma de todos los poderes en esta materia, y asumiendo así su ejercicio, asume su responsabilidad y el gasto que la ejecución de la ley demande.

Como ha sido mi propósito no seguir fatigando la aten-

ción de la cámara, debo, antes de concluir, rendir por última vez un homenaje sincero y leal al trabajo, a la laboriosidad de la comisión.

Ella nos ha presentado una ley destinada a resolver intereses de mucha importancia para el país, y si yo me he permitido consagrarle tanta atención, es solamente porque he creído que ella no está fundada sobre bases firmes, sobre bases indestructibles ante la jurisprudencia, que indudablemente vendrá después a poner en claro estos conflictos de jurisdicción, y ante el respeto general de la opinión, que sin duda alguna se inclina a lo que es verdaderamente constitucional y prudente; y para dar realización a estas ideas expuestas *in extenso*, con una fórmula práctica de todas ellas, he presentado a la secretaría un proyecto de sustitución de artículos, que sólo alcanza a comprender la parte jurisdiccional de esta ley.

Este proyecto contiene bastantes artículos. Si la cámara quiere escuchar su lectura, lo hará; si prefiere dejar esa lectura para otra ocasión, ella es juez y solamente a su resolución me atengo.

En este sentido, lo que corresponde es reconsiderar toda la parte de la ley sancionada relativa a las jurisdicciones, y si la cámara encuentra por conveniente dar tiempo a la comisión para que estudie, armonice y corrija los distintos artículos sancionados, puede también llevar a su seno toda la ley y presentar con la urgencia debida el nuevo proyecto, si es que encuentra aceptable el que he tenido el honor de presentar. (*Muy bien*).

IV.

**EL ESTADO DE SITIO. FACULTADES Y
CAUSAS PARA ESTABLECERLO**

EL ESTADO DE SITIO. FACULTADES Y CAUSAS PARA ESTABLECERLO

Sesión del 4 de julio de 1901

ANTECEDENTES

El discurso que sigue fué pronunciado por su autor, como miembro informante de la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara de Diputados, en la tarde del 4 de julio de 1901, en sesión extraordinaria, celebrada a consecuencia de la siguiente petición:

Buenos Aires, julio 4 de 1901.

A la Honorable Cámara de Diputados.

Los diputados que suscriben solicitan del señor presidente, de acuerdo con los artículos 32 y 33 del Reglamento, se sirva convocar para hoy a las 8.30 p.m. a la honorable Cámara, a fin de tomar en consideración el proyecto de ley del honorable Senado, declarando en estado de sitio a la Capital de la República.

Saludan al señor presidente.

Ramón Lassaga, Rufino Varela Ortiz, Juan E. Serú, Gregorio I. Romero, Adeodato S. Berrondo, Napoleón Barraza, Joaquín V. González, Vicente L. Casares, Marco M. Avellaneda, Francisco B. Bosch.

La Cámara resuelve ocuparse del proyecto en la misma sesión, después de un cuarto intermedio, durante el cual la Comisión de Negocios Constitucionales expediría su dictamen.

El proyecto del Senado era el siguiente:

Artículo 1º. Declárase en estado de sitio el territorio de la Capital de la República, por el término de seis meses.

Art. 2º. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dado en la sala de sesiones del Senado argentino, en Buenos Aires, a 4 de julio de 1901.

Al remitirlo a la Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo lo acompañó con este mensaje, que se incorpora aquí para mayor información:

Buenos Aires, julio 4 de 1901.

Al Honorable Congreso de la Nación.

La Capital de la República acaba de ser teatro de hechos tumultuosos y sangrientos. Grupos de diversa composición han paseado por las calles más centrales, profiriendo gritos sediciosos, atentando contra varias imprentas y domicilios, comprendido el de un senador de la Nación, lanzando piedras y otros proyectiles y dando origen a los más graves desórdenes. Muchas personas han sido heridas o lesionadas, y entre ellas algunos agentes de policía.

“La actitud prudente y mesurada de esa autoridad, en vez de imponer consideración y respeto a los grupos sediciosos, sirvió para alentarlos en su carrera desatentada.

“El país sabe que esos desmanes no reconocen atenuación ni explicación alguna. La República se halla en plena quietud; los poderes públicos funcionan constitucionalmente; no hay por el momento cuestión que divida a la familia argentina, y acabamos de ver a los ciudadanos desprendidos de todos los partidos fraternizando en manifestaciones inequívocas de armonía y solidaridad.

“Eso mismo demuestra que estamos delante de un síntoma que puede corresponder a una enfermedad oculta. Así mismo, esos hechos perturbadores y violentos pueden ser considerados como el prelude de explosiones más peligrosas aún, que estallarían a título de conmemorar aniversarios luctuosos, sobre los cuales debería extenderse más bien un piadoso olvido.

“Los que se lanzan a esas manifestaciones tumultuosas, arrastrados por sus temperamentos juveniles o por sus pasiones, ignoran acaso que marchan a su lado otros elementos mal avenidos con el orden social, rechazados acaso de otros centros civilizados. Es posible que ignoren así mismo que de esa manera tienden a dividir, deprimir y desmoralizar los poderes y las fuerzas que son garantía de estabilidad y de respeto dentro y fuera de la República.

“De todos modos, el Poder Ejecutivo considera que es deber supremo de su parte contener esos extravíos y excesos antes que tomen mayor incremento. Ellos constituyen un estado de conmoción interna y amenazan los intereses más fundamentales de la sociedad y perturban, además, la acción de los poderes públicos. Es imposible deliberar en presencia de la asonada y el tumulto.

“Por estas consideraciones, invocando los artículos 23 y 67, inciso

26 de la Constitución, me dirijo a Vuestra Honorabilidad, a fin de que, ejerciendo las facultades que ellos confieren, facilite el pronto restablecimiento de la tranquilidad pública y las medidas que las circunstancias exigen.”

JULIO A. ROCA
Felipe Yofre

Es estudiado y despachado el proyecto por la Comisión de Negocios Constitucionales, en la siguiente forma:

A la honorable Cámara de Diputados. — Vuestra Comisión de Negocios Constitucionales ha tomado en consideración el proyecto de ley enviado en revisión por el honorable Senado, por el cual se declara el estado de sitio en el territorio de la Capital de la República; y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja que le preséis vuestra aprobación. — Sala de la Comisión, julio 4 de 1901.

Joaquín V. González, Mariano de Vedia, Manuel Carlés. En disidencia:
Joaquín Castellanos.

I

ORIGEN DEL PROYECTO

Sr. Presidente. — Está en discusión en general.

Sr. González. — Pido la palabra.

La mayoría de la Comisión de Negocios Constitucionales me ha honrado con el encargo de exponer en el seno de la honorable Cámara los fundamentos del despacho que acaba de leerse, por el cual aconseja la sanción del mismo proyecto de ley que el honorable Senado aprobó en sesión de esta tarde.

Cree la mayoría de la Comisión, y este será el proceder del miembro informante en este momento, que mientras más graves sean las circunstancias en que el país se encuentra, o en las cuales debe legislarse, tanto mayor es la obligación del legislador de mantenerse en el terreno de la más estricta serenidad, de la más absoluta imparcialidad de criterio.

Se ha tenido a la vista, como antecedentes para aconsejar este despacho, el mensaje del Poder Ejecutivo con que remitió su proyecto de ley al Senado, y una nota del jefe de policía de la capital al Ministro del Interior, dando cuenta de los sucesos que han tenido lugar en esta ciudad en el día de ayer.

De esos antecedentes resulta que el estado del orden público en esta Capital se encuentra visible y profundamente perturbado. No solamente concurren para calificar esta perturbación movimientos populares, extraños por completo a la vida normal de esta gran ciudad, sino también actos que constituyen verdaderos atentados contra las garantías individuales, contra las más caras garantías individuales, como son la vida y la propiedad; y si fuésemos a enunciar proyecciones, podríamos también decir que el honor estaba en peligro, desde que grupos de gente armada de proyectiles comunes han atentado hasta contra el hogar de las personas.

Si estas razones, si estos informes enteramente oficiales no bastasen para fundar una ley de este género, que no solamente es preventiva, sino que es eminentemente represiva, habría otras más que voy a permitirme enunciar en nombre de la mayoría de la Comisión.

II

CONMOCIÓN INTERNA

La Constitución, en sus artículos 23 y 67 inciso 26, autoriza al Congreso de la Nación para declarar el estado de sitio en caso de conmoción interna.

Esta expresión, *conmoción interna*, no necesita ya en esta cámara ser definida: tiene una tradición que es una jurisprudencia invariable, y está ya sancionado como una regla de interpretación, que la conmoción interna a que la Constitución se refiere comprende tanto los movimientos abiertamente hostiles a la autoridad, contrarios al orden público, como tam-

bién esos anuncios evidentes de más hondas perturbaciones, pero que no han tomado todavía una forma práctica, una forma externa.

Existen, señor Presidente, casos de esta interpretación hecha en este Congreso en sucesivas discusiones, y existen también opiniones de los más reputados autores de derecho público norteamericano. Recordaré en este momento la opinión de Cooley, cuya gran autoridad no es discutible, que hablando de la suspensión del *habeas corpus*, que en esta parte es semejante a nuestro estado de sitio, dice: “tal suspensión ha sido muchas veces declarada en la Gran Bretaña o en algunas secciones de su territorio durante el presente siglo; algunas veces con motivo de amenazas de invasión, y otras cuando habían tenido lugar o se temían levantamientos en el pueblo, o cuando se sospechaba de la fidelidad de algunas personas hacia el gobierno y cuya influencia en la producción del mal podía ser eficaz, aunque no hubiesen realizado abiertamente actos de los cuales la ley deba tener conocimiento.”

No necesito, decía, entrar a demostrar que el estado de sitio es una medida eminentemente preventiva, así como es eminentemente represiva. Y esto nadie lo duda, desde el momento que todos los señores diputados han presenciado y se han informado oficial y extraoficialmente de la gravedad de los desórdenes y de los atentados que han tenido lugar ayer y hoy en esta Capital. No ignoran tampoco que en este mismo instante circulan por las calles, sin poder ser contenidos por nuestra exigua policía, grupos de gente en actitud abiertamente hostil. ¿Contra quién? Contra todos. Contra el gobierno, desde que se gritan abiertamente muertas al Presidente de la República y voces subversivas contra sanciones probables del honorable Congreso, atentando también en esto, contra las más elementales libertades del Parlamento. Que se ha visto correr sangre en la plaza pública de esta Capital en frente mismo de la residencia del Poder Ejecutivo y del Congreso; que se ha visto atentados contra la propiedad privada en forma estruendosa, y por desgracia demasiado evi-

dente; que se ha cometido saqueos en casas de comercio, esto también es del dominio público. Y si esto no revela, señor Presidente, el estado de visible conmoción de toda esta ciudad, que es por si sola un vasto territorio y un vasto estado, no creo que podamos tener un signo más evidente para calificar lo que la Constitución llama una conmoción interior.

III

EL ORDEN PÚBLICO EN LA CIUDAD MODERNA

También es preciso tener presente lo que son ya en nuestra época, estas grandes ciudades que los autores empiezan a llamar ciudades-estados, porque con la multiplicidad de elementos sociales de que se componen, por la variedad de las tendencias políticas económicas y de toda denominación, que hacen poner en pugna unas fracciones contra otras dentro de la misma sociedad, en general, aunque no sea por los mismos motivos políticos, crean situaciones gravísimas de consecuencias imposibles de prever, y que sacan esta cuestión del estado de sitio del terreno eminentemente político en que hasta ahora ha sido considerada, para colocarla en otro terreno nuevo, que la Constitución no ha dejado de prever y es el solo orden social. La Constitución acuerda y comete a los poderes públicos, y especialmente al Poder Ejecutivo, a quien ha confiado el gobierno de la fuerza pública, el cuidado de la paz, de la tranquilidad social y del ejercicio de todos los derechos privados que en su conjunto constituyen la libertad civil. Si esto no es posible, el gobierno pierde su razón de ser; y cuando en parte o en el todo, un gobierno no tiene los elementos para combatir este estado de cosas, necesita apelar a la suma de los poderes de que legalmente puede disponer para combatir el mal con eficacia y hacer efectiva la garantía de la libertad civil, que es la que en este momento está más en peligro.

En los países más adelantados de Europa y de América hemos visto que por causas muy semejantes a éstas, y acaso menos graves, se ha declarado muchas veces el estado de sitio, no porque se temiera un movimiento revolucionario que pusiera en peligro la existencia del gobierno ni la integridad nacional, sino por simples movimientos sociales, que ponían en peligro, circunscripta y limitadamente, el goce de la tranquilidad doméstica y el ejercicio de los más comunes derechos que constituyen la paz social.

En una situación como la que ha alcanzado la ciudad de Buenos Aires en estos dos últimos días, es indudable que el ejercicio del comercio sufre los más graves perjuicios. Las industrias y la vida entera de las transacciones son imposibles, desde el momento en que hemos visto no sólo amenazas, sino asaltos de hecho contra la propiedad privada, delitos verdaderos, calificados por la ley penal.

Estos son signos evidentes de una profunda perturbación; y si esto no fuese bastante, debo todavía aducir otras consideraciones —brevemente para no fatigar la atención de la Cámara,— que, a mi juicio, demuestran con más eficacia la necesidad de esta medida que la mayoría de la Comisión aconseja. Se trata, señor Presidente, de proteger, no solamente el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos, se trata de proteger la existencia y la libertad de este alto cuerpo, que es el único que representa la verdadera y directa soberanía legislativa del pueblo argentino.

Nadie —dice el artículo 22 de la Constitución— tiene derecho a deliberar gubernativamente sino las autoridades que el voto público ha creado. Y si hemos de obrar de acuerdo con los principios de nuestro régimen representativo, no podemos menos que dictar una ley como ésta, que garantiza el ejercicio del derecho soberano que el pueblo nos ha confiado. Que estos privilegios están amenazados no necesito demostrarlo, pero dejaremos constancia de los hechos.

Un senador de la Nación ha sido apedreado en la calle pública y asaltado su domicilio. En Inglaterra, una vez, por-

que en un jardín de uno de los miembros de la Cámara de los Comunes se encontró un ladrón, se consideró violado el privilegio parlamentario de los comunes. Nosotros no vamos tan lejos. Pero desde el momento en que la persona de un senador, el mismo domicilio de ese senador ha sido agredido por vías de hecho, creo que ningún señor diputado me negará que los privilegios de ese senador están violados y violada por consiguiente la integridad moral y soberana de este alto cuerpo.

¿Por qué ha sido violado el privilegio de este senador? Porque ha manifestado en el seno del Congreso opiniones en favor de un proyecto de ley; y esta es la condición constitucional para que exista la violación del privilegio. (*¡Muy bien!*) Y porque todos lo dicen públicamente, tanto la prensa de la Capital como el parte oficial de la Policía, que las causas de estas perturbaciones sociales están en las opiniones vertidas por estas personas en la discusión pendiente sobre la ley de unificación de las deudas.

Cree, pues, la mayoría de la Comisión, que el caso es calificado de violación pública y abierta contra los privilegios del Congreso de la Nación. El Congreso necesita entonces que el Poder Ejecutivo disponga de todos los elementos que le permitan defender la integridad de sus privilegios; y estos no sólo debe el Congreso defenderlos en homenaje a la paz social, a la integridad de los derechos civiles, sino en defensa de sus privilegios ofendidos por tumultos de pueblo que le impiden legislar en paz, como la Constitución le manda que legisle.

IV

ESTADO DE SITIO PREVENTIVO

El estado de sitio, como he dicho, es no sólo represivo; es también preventivo; y si no fuese así, esta medida de gobierno carecería de efecto y tanto más de eficacia. Ya no

estamos en una época de libertades primitivas e infantiles, en que debamos creer tan sólo en la letra de la ley, porque sabemos que tiene además un espíritu.

La civilización, por otra parte, el adelanto de todas las clases, tanto en las gobernantes como en las pasivas, es tal, que no es posible creer que un gobierno falte tan abiertamente a las consideraciones sociales, que se erija, por el solo hecho de estar investido de un poder excepcional, en una tiranía o en una dictadura.

Blackstone, el gran comentador inglés, define la suspensión del *habeas corpus* diciendo que es una momentánea pérdida de la libertad, con el objeto de gozarla definitivamente, de gozarla después para siempre. Y esta es, sin duda alguna, la verdadera definición que se puede dar de esta medida excepcional. No tiene nada de peligroso que en el estado actual de nuestra cultura nos privemos un instante de ella virtualmente, desde el momento que el Poder Ejecutivo no hará uso de esta medida sino en los casos particulares en que sea necesario o indispensable.

Nos privamos, decía, nominal y virtualmente de esta libertad para poder gozarla en realidad y efectivamente en adelante, al abrigo de todas esas tendencias perturbadoras, que hoy se agitan y que Dios quiera no se conviertan en una modalidad permanente de nuestra ciudad.

Por otra parte, refiriéndome de nuevo a lo que son estos grandes organismos urbanos, mucho más en estos últimos tiempos en que los movimientos sociales han adoptado formas nuevas, debo decir que en nuestra ciudad fermenta ya una crecida cantidad de pasiones colectivas que tienden a tomar forma, a tomar cuerpo. Acaso nuestras autoridades, nuestros pensadores, nuestros hombres de Estado, no les dan todavía el valor que ellas tienen; pues desde el momento que hemos proclamado la más amplia libertad de inmigración, que hemos abierto las puertas de nuestro país a todos los hombres del mundo que quieran habitar nuestro suelo, las hemos abierto también a todos los vicios sociales que fermentan en Europa;

porque allá, siendo mejores comprendedores que nosotros de la libertad humana, los tratan con rigores que los obligan a desbordarse sobre nuestras playas, viniendo a perturbar la paz que tanto necesitamos para desenvolver todos los progresos materiales, morales, intelectuales y económicos. (*Muy bien*).

Si el Poder Ejecutivo no dispone de todos los medios que son necesarios para atacar el mal donde se encuentra, para atacarlo en su raíz, no creo que hacemos un gobierno efectivo, no tenemos razón de existir como cuerpo político.

V

NECESIDAD Y EFICACIA DEL ESTADO DE SITIO

La política no es teoría, no es abstracción; la política es hecho, sucesión de hechos que constituyen un estado político. El Poder Ejecutivo, indudablemente, necesita de este poder excepcional para ponerlo en práctica en la tarea, que sin duda emprenderá con energía, de descubrir las raíces de estos males, cuya forma externa estamos presenciando; pero como en tiempos anormales se requieren procedimientos breves, no es posible, en cada caso, ir a solicitar del juez la orden de allanamiento: es necesario ir directa y rápidamente a donde el mal se encuentre para atacarlo en su raíz y nacimiento y no dejarlo crecer. Necesita arrestar personas, necesita vigilarlas, seguirlas de cerca, es decir, necesita coartarles la libertad absoluta de que gozan hasta ahora; y esto no es posible en el ejercicio normal de nuestras instituciones. Necesitará quizá expulsar del país elementos perturbadores que traen a nosotros, a nuestro suelo, todas las resacas sociales de otros pueblos en donde son perseguidos con más energía que aquí.

Necesita igualmente el Poder Ejecutivo tener amplitud para prohibir, para disolver reuniones tumultosas realizadas en contra de la forma que la ley ha previsto, aunque no ha

definido, porque nuestra Constitución, aunque no ha definido este derecho de reunión, lo supone incluido en el derecho de asociarse con fines útiles. No puede tampoco el Poder Ejecutivo permitir reuniones que por lo menos no tengan un fin lícito, un fin social, un fin civilizador; y es en estas reuniones antisociales, contrarias al orden normal de la vida civil, en donde fermentan todos los gérmenes de las disoluciones y perturbaciones sociales, que toman formas tan agresivas como sucede en estos momentos. Necesita, igualmente, señor Presidente, disponer de este poder excepcional para moderar un tanto este derecho tan precioso de la publicidad, que se convierte a veces en el más fuerte de los elementos de perturbación. No seré yo quien pida que la libertad de la prensa sea coartada, ni sea prohibida. Limitar no es alterar, según el sentido de la Constitución. Si la libertad de la prensa es limitada y es moderada, es fecunda en beneficios morales e intelectuales para todo país: pero si la prensa se desborda, no es ya un misterio que es el primero y el más formidable de los elementos de disolución social! (*¡Muy bien!*).

Enumero esta serie de derechos que la acción del gobierno puede, en caso necesario y en los casos comprobados, limitar en obsequio a la paz y armonía sociales, no porque desee que el Poder Ejecutivo lo ponga en práctica, no porque desee que el estado de sitio se convierta, en realidad, en un estado de persecución; no señor, no lo creo; la Comisión no lo cree ni lo espera; no cree que el Poder Ejecutivo actual, que ha garantido todas estas libertades y a cuyo amparo se desarrollan con toda amplitud los derechos del pueblo, se vea en el caso, por el sólo placer de perseguir, de alterarlo en su ejercicio. Sobre esta base de confianza, la Comisión no ha vacilado un instante en prestar su aprobación al proyecto de ley del honorable Senado, confiada en que esta Cámara, si aprueba el despacho de la mayoría, habrá dictado una ley previsorá, una ley de paz y de tranquilidad social, una ley que ningún peligro envuelve, no sólo para la alta medida y

conocida liberalidad de los poderes públicos, sino por el estado de civilización a que el pueblo en general ha llegado, y en cuyo medio ambiente no son ya posibles las medidas de rigor y los despotismos que en otra época pudimos haber lamentado.

De esto podemos estar seguros, y la tranquilidad con que la Comisión ha firmado su despacho revela también a la honorable Cámara que es fruto de una convicción profunda de que se viene a resolver un estado de cosas que no puede continuar por más tiempo, y que hará honor a las instituciones que nos rigen y en cuya virtud debemos aspirar a deliberar en paz y en seguridad.

He dicho. (*¡Muy bien! ¡muy bien!*) (*Aplausos*).

V

**EL ESTADO DE SITIO
SUSPENSION Y LEVANTAMIENTO**

EL ESTADO DE SITIO. SUSPENSION Y LEVANTAMIENTO

Sesión del 29 de julio de 1901

ANTECEDENTES

El corto espacio de veinticinco días que duró el estado de sitio sancionado el 4 de julio de 1901, fué fecundo en acontecimientos de orden político interno, que tocará a la historia de los partidos referir y juzgar.

Sancionado por el Senado el proyecto que mandó cesar el estado de sitio, la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara de Diputados, lo despacha de acuerdo, en los términos de que informan los documentos siguientes:

A la Honorable Cámara de Diputados

La Comisión de Negocios Constitucionales ha estudiado el proyecto de ley relativo al estado de sitio, venido en revisión del honorable Senado, y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su sanción.

Sala de la Comisión, julio 29 de 1901.

*Joaquín V. González. — José Fonrouge. —
Mariano de Vedia. — Manuel Carlés.*

PROYECTO DE LEY:

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — Cesa el estado de sitio en la Capital de la República, declarado por ley número 3996, de 5 de julio del corriente año.

Art. 2º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

I

ADVERTENCIAS PREVIAS

Sr. Presidente. — Está en discusión en general.

Sr. González. — Pido la palabra.

La situación, señor Presidente, en que la Comisión de Negocios Constitucionales se presenta esta vez ante la honorable Cámara necesita unas breves palabras de explicación.

Como ha podido verse, el despacho viene firmado por la totalidad de sus miembros, con excepción del señor diputado Castellanos, que se encuentra indispuesto.

Debe declarar el miembro informante que el señor diputado doctor Carlés se ha reservado expresar en el seno de la honorable Cámara los fundamentos por los cuales él ha prestado su firma al despacho que acaba de leerse.

Por parte del diputado que habla, él ha recibido el honor, nuevamente, de ser designado para expresar los fundamentos que la mayoría de la Comisión ha tenido para subscribir el proyecto del honorable Senado, y debe hacer presente que, hablando a nombre de la mayoría de la Comisión, quizá en el curso de la exposición pudiera expresar alguna idea que no estuviese estrictamente comprendida dentro del programa oficial, diré así, de un informe en nombre de dicha mayoría; pudiera ocurrir que alguna opinión personal, algún juicio enteramente íntimo, pudiera apartarme de esta norma de criterio; y en este caso, ruego me disculpen tanto los miembros de la Comisión que me han honrado con su confianza, como la honorable Cámara, cuya discreción sabrá separar lo que es oficial de lo que es personal.

Esto no quiere decir, señor Presidente que me disponga a sacar este informe de su terreno exclusivamente reglamentario y constitucional. Si hago esta prevención es simplemente porque conozco la debilidad de mi juicio y la insuficiencia

de mi palabra, y pudiera por estas deficiencias puramente mías, incurrir en alguna transgresión del honroso mandato que la mayoría de la Comisión me ha dado.

II

CESACIÓN DE LAS CAUSAS

Se trata, señor Presidente, de ejercitar una de las facultades que la Constitución ha referido al Congreso Nacional: declarar suspendido el estado de sitio acordado como una facultad excepcional al Poder Ejecutivo durante los graves acontecimientos que han tenido lugar a principios de este mes y que son del dominio público.

Es una regla elemental de derecho público que toda facultad excepcional conferida a un poder cesa desde el momento que han cesado las causas que le dieron existencia. El estado de sitio, por otra parte, es una medida excepcional restrictiva de los derechos personales de los ciudadanos y de los derechos colectivos del pueblo, y que impone, por lo tanto, al poder que la desempeña, el deber de ejercitarla con todos los miramientos que se deben a la amplitud de los derechos civiles del ciudadano.

La Comisión ha tenido la ocasión de recibir en su seno durante algunos momentos al señor ministro del interior, y le ha recabado los informes necesarios sobre la manera como el Poder Ejecutivo ha desempeñado esta medida excepcional, así como sobre el estado en que se encuentra actualmente el pueblo de la Capital, dentro de cuyo territorio se había limitado el uso de esta facultad excepcional.

El señor ministro del interior ha informado a la Comisión que las causas inmediatas que determinaron al Congreso a establecer el estado de sitio, han desaparecido y que, por lo tanto, ha desaparecido el motivo determinante de esta sanción.

El Congreso, que no tiene a su cargo la administración inmediata de la fuerza pública y la vigilancia policial de la Capital de la República, no puede sino confiar plenamente en los informes que le presta la autoridad ejecutiva, que es la que cuida de la alta policía del Estado. Por consiguiente, mi informe no puede tener otro fundamento ni otra base, que estas manifestaciones procedentes del Poder Ejecutivo. En este sentido, creo coincidir con todos los miembros de la Comisión en que la cesación del estado de sitio se impone de pleno derecho.

Ahora, el Congreso, según la Constitución, es dueño de la facultad de declarar el estado de sitio por causas de conmoción interna. Hace una delegación al Poder Ejecutivo, y cuando vuelve a traer a su juicio el cumplimiento de esta ley excepcional, el Congreso tiene el derecho de juzgar los actos del Poder Ejecutivo, en cuya virtud se ha dado cumplimiento o se ha ejercitado esa facultad constitucional.

III

CONDUCTA OBSERVADA POR EL P. E. DURANTE EL ESTADO DE SITIO

Ejerciendo, pues, este criterio, la mayoría de la Comisión cree deber expresar en el seno de la Cámara su más completa satisfacción por la manera elevada, culta y moderada con que el Poder Ejecutivo ha sabido ejercitar esta facultad excepcional, conferida por el Congreso como una alta prueba de confianza y en homenaje a las necesidades públicas.

Desde luego, el estado de sitio ha sido limitado, según el precepto constitucional, al solo territorio de la Capital de la República. El Congreso dictó, cuando sancionó esta ley, una ley de paz, no una autorización de coerción ni de presión sobre los elementos populares; la prueba está, señor Presidente, en que no ha habido necesidad durante los días del estado de sitio, de ejercitar, en el hecho, ninguna de las facultades que esa situación comporta. No se han realizado

más arrestos personales que aquellos que se hicieron en los primeros días de los tumultos conocidos: no ha sido necesario, tampoco, realizar deportaciones ni cambio de domicilio de las personas de un punto a otro de la República, ni menos ha habido necesidad de que ningún ciudadano tuviera que abandonar el país; no ha habido necesidad de allanar domicilios, papeles ni correspondencia pública o privada de ningún género; tampoco ha habido necesidad de imponer a la palabra hablada o escrita, ninguna restricción excepcional, salvo un breve incidente que fué pronto subsanado, con un diario de la Capital.

En cambio, señor, los beneficios sociales y políticos, en general, del estado de sitio, han podido ser palpados por toda la República. La prensa ha moderado su lenguaje y ha permitido que las pasiones, que se agitan y conmueven en este estado de la sociedad, se serenen y tranquilicen, y puedan desarrollarse los sucesos con su equilibrio y calma normales.

El gran beneficio del estado de sitio consiste en la autoridad moral que ejerce sobre todo el espíritu público, impidiendo, naturalmente, por su propia virtud, la formación de agrupaciones peligrosas, sediciosas o en son de revuelta que, siguiendo una ley natural de expansión, podrían haberse desarrollado en aquellos días en que presenciábamos tantas escenas tumultuosas en las calles de la ciudad.

Al juzgar de la conducta del Poder Ejecutivo durante el ejercicio del estado de sitio, no puede la mayoría de la Comisión menos de hacer notar la actitud elevada, digna y correcta con que el primer magistrado de la Nación ha sabido conducirse durante esos días de excepcionales atribuciones.

El presidente de la República, según el espíritu de nuestra Constitución y la letra de este gran código de nuestras libertades, no se debe en particular a ninguna agrupación ni a ninguna persona; no tiene facultad para celebrar pactos con ninguna agrupación ni persona. Los vínculos que ligan al Presidente los son única y exclusivamente con la Constitución de la República. La falta de cumplimiento a deberes

de lealtad, de estricta consecuencia política, sólo le sería imputable el día que le fuera imputable una transgresión a la Constitución. Sería, por lo tanto, una acusación gratuita imputarle faltas a compromisos, a palabras, a empeños que el presidente de la República no puede formar, hallándose establecido, como lo está, que la única vinculación inviolable para el presidente de la República es la que lo liga con el juramento de guardar y hacer guardar la Constitución.

IV

LIBERTAD DE CRÍTICA POLÍTICA

Es necesario darse cuenta exacta de lo que vale una conducta semejante del Presidente bajo el imperio de nuestras instituciones, y debemos hacer honor a la palabra del señor Presidente, cuando por medio de su ministro del Interior, ha hecho declaraciones en el seno del Congreso, de que adhiere plenamente a la ley que manda levantar el estado de sitio en la capital de la República. Esta ley es indudablemente necesaria; es indudablemente necesario que la opinión pública recobre el ejercicio pleno de su juicio sobre todos los actos del gobierno y sobre todas las personas políticas. En esta ocasión, por tantos motivos solemne, yo puedo hacer mías las palabras de un gran orador inglés que en una circunstancia semejante pedía al parlamento la concesión de medidas extraordinarias para reprimir los excesos de las asociaciones populares que amenazaban perturbar la paz pública, para que se haga la distinción clara entre lo que son libertades de reunión, petición, y opinión, y lo que es la licencia, el peligro y la amenaza contra la paz.

William Pitt decía estas palabras que podrían ser pronunciadas por un ministro de Estado argentino en las presentes circunstancias: "sin duda, nadie pretende negar al pueblo el derecho de expresar sus opiniones políticas sobre los hombres y sobre las cosas, y menos el derecho de petición a las

dos ramas de la legislatura; nadie más que yo está dispuesto a reconocer estos derechos: es un privilegio que nadie puede destruir. Pero si estos actos no son más que un pretexto para encubrir otras agitaciones contrarias a la libertad de los ciudadanos; si en lugar de defender sus derechos, se quiere excitar al pueblo a la rebelión, y en fin, si en vez de proteger la libertad se propone minarla en sus cimientos, entonces, yo declaro que es tiempo de que el parlamento de Inglaterra interponga su autoridad”.

Es, sin duda, necesario devolver al pueblo en estos momentos la plenitud del ejercicio de sus derechos, de sus opiniones, de sus juicios sobre los actos y sobre las cosas del gobierno.

Pero el Congreso argentino, al resolverse a dar su voto en estas circunstancias, creo que debe meditar sobre las consecuencias que esta libertad puede traer en adelante; y si ahora con mano liberal devuelve al pueblo el ejercicio de sus derechos transitoriamente limitados, debe reservarse el que tiene para reprimir, en caso necesario, con la energía que corresponda a nuestra cultura y a nuestra civilización, toda tentativa de sojuzgar las libertades públicas, a título de protegerlas o fomentarlas; pues no parece absurdo suponer que el mismo Congreso, por su propia autoridad o por iniciativa del Poder Ejecutivo, tuviese en otra ocasión que volver a imponer este régimen restrictivo de las libertades, por ser ellas mal comprendidas o mal ejercitadas.

V

FUERZAS QUE ACTÚAN EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

Trabajan en este momento a la sociedad argentina y a la sociedad humana, en general, causas profundas de perturbación. No necesito recordar a los señores diputados las obras de grandes pensadores que estudian el estado psicológico de

la humanidad en los momentos actuales. Y a nosotros, que estamos en continua comunicación con el mundo europeo, todas las causas de perturbación social nos tocan más o menos profundamente; y al juzgar los actos que han motivado el estado de sitio, debemos tener presente que no son ya solamente causas políticas las que perturban la paz de la sociedad, sino también económicas, morales, religiosas, íntimas que están en el fondo del alma del pueblo y que no se revelan en las formas acostumbradas hasta ahora.

Cuando tuve el honor de informar el proyecto mandando establecer el estado de sitio, me permití hacer presente a la Cámara que las circunstancias habían cambiado, y que el estado de sitio procedería no solamente en el caso de una revolución producida o próxima a producirse, sino que bastaría, para dar lugar a esta medida excepcional, cualquier otra causa profunda y efectiva de perturbación del espíritu público, que amenazase turbar la paz de la sociedad.

Me escudaba también, al emitir esta opinión, en el estado de cultura que hemos alcanzado, en el cual no son ya posibles los actos de tiranía, de despotismo voluntario de parte de un Poder Ejecutivo, que armado de facultades excepcionales, se creyese en la libertad de hacer persecuciones inútiles o injustificadas.

Nuestra cultura ha avanzado mucho, y al hablar de ella, me permito insinuar que la razón más profunda de las perturbaciones que agitan de tiempo en tiempo nuestra sociedad política, procede de causas educativas: todo es cuestión de educación política.

VI

DEBERES DE LA PRENSA

COMO FACTOR DE EDUCACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

Y es en este concepto que adhiero con todo entusiasmo al proyecto de levantamiento del estado de sitio, porque quiero

ver ejercitados en su mayor amplitud todos los elementos de educación política que este país cuenta, entre los cuales debemos señalar en primer término a la prensa; la prensa cuyo poder es tan grande como peligroso, y cuyos peligros están en razón directa de la libertad casi ilimitada que nuestras instituciones le acuerdan. Su responsabilidad es tanto mayor, cuanto mayor es la influencia que ella ejerce en el espíritu, en la instrucción de las masas, y en la facilidad con que la palabra de la prensa diaria es transmitida a las clases más numerosas, más pobres y desvalidas de la sociedad, porque puede promover esos movimientos colectivos que ponen en peligro la existencia de las instituciones.

No sólo trabajan, como decía, a la sociedad contemporánea, perturbaciones políticas, sino violentas perturbaciones económicas. Muchas veces nace una revolución en donde ningún estadista, aún el más penetrante, ha podido preverla. Lecky, el gran filósofo político inglés, juzgando el estado de la vida política moderna, hace notar los peligros de la plutocracia triunfante, de la desigualdad de las fortunas existentes en las grandes agrupaciones humanas, y cómo nacen estas revoluciones por causas aparentemente nimias, pero que radican en lo más hondo del espíritu de las masas, sublevadas por el espectáculo perenne de las injusticias de la vida.

Devolvamos a la prensa la absoluta libertad que goza por nuestras instituciones; pero debemos recordarle que la mayor parte de la responsabilidad sobre la situación moral y política del país está sobre sus espaldas. La prensa es realmente un poder; y por lo mismo, ya que gobierna en tan grande escala a la sociedad actual, a ella es a quien corresponde la más grande de las responsabilidades en los desastres que la azotan.

Devolvámosle, pues, esa libertad, pero recordémosle que está en el deber de usar de la mayor compostura, de inspirarse en ideales de patriotismo, y procurar que así como encamina los sentimientos populares en contra de una idea de gobierno, está en el deber de dirigirlos en favor de las gran-

des causas, de la libertad y de la defensa nacional, porque puede ser alguna vez necesario que este gran prestigio moral sobre las almas se uniforme y dirija el espíritu público hacia un ideal superior.

Nosotros mismos, señor Presidente, como Congreso, como representantes del pueblo de la República, estamos en el deber de observar una conducta que refluya sobre el pueblo en una forma educativa, en una forma progresiva; tenemos el deber de dictar leyes que no solamente aseguren el ejercicio de las libertades públicas, sino que tranquilicen los ánimos, que eviten la formación de estos núcleos invisibles, imperceptibles, en apariencia, pero que se presentan de repente en forma de revueltas, de sediciones, de revoluciones.

Debemos recordar que en la antigüedad, en la época clásica de las libertades romanas, se designaba a los representantes del pueblo con un nombre que es toda una definición: se les decía *patres conscripti*. Son los padres de la patria congregados para velar por la paz de la sociedad como se vela por la paz de un hogar.

VII

EL APOSTOLADO DE LA CÁTEDRA

No corresponde menos esta misión educadora de nuestro pueblo, al que todos anhelan ver perfectamente preparado para desempeñar las funciones que la Constitución le atribuye, a los hombres de pensamiento, a los hombres de estudio que ocupan puestos en las cátedras de alta enseñanza en el país.

La conducta del maestro en la cátedra es algo que excede el límite de los deberes comunes, que excede las simples nociones del deber, para convertirse en lo que se ha llamado con mucha razón un verdadero apostolado, porque se dirige al espíritu de la juventud, siembra su semilla en un terreno excesivamente fecundo, y por eso su palabra debe hallarse inspi-

rada en ideales supremos, en ideales uniformes, concurrentes a formar este alto ideal de la nacionalidad que nosotros todavía no hemos consolidado, ni definido totalmente.

La palabra del catedrático dirigiéndose a la juventud, que es la generación de mañana, de donde saldrán los hombres que van a gobernar después de nosotros, —y por eso me permito detenerme un instante sobre este tópico,— no puede ser apasionada, no puede ser parcial, no puede embanderarse en sectas pasajeras o fugaces: es necesario dar a la juventud un ideal, y este ideal no puede ser sino patriótico.

Ya que es imposible desprender al hombre de sus pasiones, ya que esto es humano, está escrito en nuestra sangre, exijamos por lo menos que los que hablan a la juventud, los que pretenden acaudillarla, la inspiren en ideales supremos, apartándola de nuestras contiendas diarias, de nuestras pequeñas corrientes, de nuestras luchas fratricidas; hagámosle ver algo más que un triunfo electoral, algo más que el efímero gobierno de un día; es necesario hacer ver a la juventud, que es la encargada de guiar para siempre, por la eternidad, los destinos de la Nación, porque nosotros somos siempre antecesores de ellos, ellos son nuestros herederos legítimos, y todo lo que hagamos nosotros es un tesoro que acumulamos para que ellos lo aprovechen y desenvuelvan en el tiempo. (*¡Muy bien!*).

Un gran escritor y orador francés, inaugurando un curso de historia en la Soborna en 1897, si no me equivoco, Albert Sorel, decía, señor, a sus jóvenes alumnos: “yo sé que el historiador debe ser imparcial, que el político debe ser recto y juicioso, pero también sé que es imposible despojar al hombre de sus pasiones, porque sólo existe un mundo donde no hay pasiones, y es en ese astro muerto que gira en torno de la tierra”.

Aprovechemos este elemento fecundo de la pasión humana, pero dirigiéndolo hacia destinos superiores. Hagamos resonar fuertemente esta palabra *patria*, que va perdiéndose de nuestros oídos, y que el diletantismo del día va convirtien-

do en una cosa ridícula: es necesario que en todas partes resuene en forma vibrante, como la pronuncio yo en este momento. (*¡Muy bien! ¡Aplausos!*).

VIII

MISIÓN DE LOS HOMBRES DE GOBIERNO EN NUESTRAS DEMOCRACIAS

No es menos grave, señor Presidente, y pido disculpa a la honorable Cámara si le arrebató su tiempo, la misión que corresponde en estos países democráticos a esos hombres políticos, sobre todo los hombres a quienes su suerte o sus cualidades han colocado en las condiciones de guías, de conductores de pueblos.

Yo quisiera tener aquí, para leer a la honorable Cámara, el discurso que puede calificarse como un nuevo sermón de la montaña de la democracia, pronunciado por Cleveland sobre los deberes educadores que corresponden a los hombres políticos.

En aquel discurso memorable, escuchado por tres mil estudiantes de los Estados Unidos, Cleveland hizo su testamento político, porque aquel ilustre hombre público seguramente no aceptará una tercera presidencia. En aquella ocasión, Cleveland recomendaba a los hombres que llegan a las altas posiciones, que se hacen caudillos de las multitudes, esta misión que en breves y mal diseñadas palabras yo he trazado: la de educar, la de conducir hacia destinos superiores, imperturbables, eternos y siempre patrióticos, la masa común de la sociedad humana; unir a la juventud en un solo ideal que no pierda de vista este destino general y único que debe seguir la Nación en el tiempo, y hacerla inmortal, imperecedera. Esa es también la gran misión de todos los elementos intelectuales de nuestro país.

Lavisse, inaugurando las universidades francesas el año 1896, pronunció otro gran discurso, que ha quedado profun-

damente impreso en mi memoria y en mi conciencia, sobre la necesidad de que los hombres políticos no dividan el concepto de la moral, que no tengan dos tipos de moral, una para la vida privada y otra para la vida pública, que no haya una moral electoral y otra personal. Es necesario que la moral sea una, que la vida cívica sea un reflejo de la vida privada para que el hombre sea sano y honesto en su vida íntima, y en sus relaciones con el gobierno y en el cumplimiento de sus deberes cívicos.

Esta duplicidad de la moral y de la conducta, es la que en nuestra época está convirtiéndose en una verdadera enfermedad humana, y es, no me avergüenzo de decirlo, una enfermedad nacional; y cuando se clama contra el fraude, cuando se grita amargamente contra nuestros actos gubernativos, se comete una injusticia al desconocer los orígenes verdaderos de estos males.

Necesitamos uniformar todas estas tendencias, todas estas nociones que refluyen sobre la masa del pueblo para que nuestros hombres públicos tengan siempre la entereza, necesaria para armonizar la conducta con la conciencia, para que predominen siempre sobre vanos compromisos la independencia del carácter, la independencia de la opinión propia; para que así no nos veamos en el caso de imputar infidencias, ni faltas, ni deserciones, que no pueden ser cometidas sino cuando se obra con esta duplicidad de criterio.

Quizá mis palabras toman un carácter abstracto, y esto me obliga a volver a la cuestión. Pero lo he hecho, señor Presidente, porque en este momento creo que en la República están ocurriendo fenómenos interesantes, a pesar de su gran gravedad; y puesto que vamos a devolver a la opinión pública el pleno ejercicio de su libertad de juicio, es necesario que el espíritu con que esta ley se dicta quede fijado en la conciencia de todos, así como la intención con que el Congreso devuelve en este instante al pueblo sus libertades.

IX

EL FRAUDE Y LA REVOLUCIÓN

Una de las cuestiones que más preocupan mi espíritu, y que indudablemente preocupa a todos los hombres de gobierno de mi país, es la frecuencia con que las revoluciones ocurren en el escenario de nuestra historia y el juicio diverso con que los hombres públicos las juzgan. Y es sorprendente por eso cuando algún espíritu elevado, eminentemente colocado sobre el escenario político procura culpar a revoluciones determinadas los males que deben imputarse a todas.

En cuanto a mí, no tengo inconveniente en confesarlo, soy un hombre consagrado al estudio, y es posible que mis ideas no resulten políticas, pero acaso, al menos, allá en el fondo de mi conciencia, resultan verdaderas.

El fraude electoral —esta es la gran palabra que se emplea para conmover las masas populares— ¿dónde tiene su origen? ¿Por qué lo ha de tener en estas revoluciones deleznales que sacuden nuestra sociedad y se repiten con frecuencia alarmante y dolorosa? No busquemos en una revolución determinada la causa de esto, la República entera es hija de una revolución. Si esta palabra no hubiera existido, si esta forma no hubiese nacido del espíritu de libertad que caracteriza al ser humano, no gozaría la República Argentina de las libertades y de las instituciones de que hoy disfruta.

La misma Inglaterra, señalada como ejemplo de libertades, de instituciones y de poderío, está marcada en su larga historia por un reguero de revoluciones, por un reguero de sangre, pero cada conquista realizada por una revolución es un triunfo definitivo, puesto que una vez conquistada la libertad personal del *habeas corpus* en 1688, no volverá a repetirse la revolución por esa causa; y una vez conquistada la absoluta libertad de pensamiento y de opinión en la misma revolución, que he mencionado, no volverá a perturbarse ni

ensangrentarse por iguales pretensiones o aspiraciones de libertad intelectual o religiosa. Por eso digo que las revoluciones no son un mal sino cuando se convierten en un medio de gobierno, en un medio de ejercitar derechos o desempeñar facultades que una Constitución escrita reconoce y acuerda.

X

VOTOS FINALES

Lo que debemos desear y pedir para nuestro país es que todas las fuerzas que concurren a civilizarla, a dirigirla, a gobernarla, se inspiren en ideales de libertad permanente; en que las conquistas realizadas, ya sea por medio de revoluciones sangrientas, ya sea por actos de gobierno, por forzosos y dolorosos que sean, queden definitivamente incorporadas en nuestras instituciones, y que no tengamos que remover de nuevo sus cimientos para lanzarnos otra vez a la revolución.

Todos los elementos de educación que he mencionado concurren a matar esta planta venenosa del fraude que ha ensangrentado tantas veces nuestra historia: pero ella no es moderna. Esta imagen siniestra del fraude, que, según el gran poeta, "con su aguda cola atraviesa todos los montes y con su aliento envenena el mundo", se levantó sobre nuestro territorio hace muchas décadas. Ella ha disuelto muchas veces los vínculos de la nacionalidad. Ella nos ha lanzado a revoluciones peligrosas que han llegado hasta a amenazar la integridad de la Nación.

A medida que conozcamos las causas permanentes y generales de los males que nos agitan, debemos estrechar nuestros vínculos y resolvernos a proceder todos de acuerdo, todos unidos para realizar esa gran conquista del porvenir, que es la educación política y democrática de nuestro pueblo, para que nuestras instituciones se desenvuelvan alguna vez imperturbablemente por el sendero de una paz fecunda. (*¡Muy bien!*).

Con estas ideas, la comisión y el miembro de ella que tiene el honor de hablar, entregan confiados al pueblo de la Capital de la República el uso pleno de todos sus derechos civiles y políticos, en la seguridad de que la cultura del pueblo argentino es la mejor garantía de que las instituciones han de ser respetadas, así como las libertades públicas conquistadas por el esfuerzo común de todas las generaciones y de las revoluciones que han agitado nuestro suelo: esta cultura será en todo tiempo la más firme garantía, el cimiento más inquebrantable de la paz y de la prosperidad de la República!

He dicho. (*¡Muy bien! ¡muy bien!*).

VI

EL ESTADO DE SITIO
LAS HUELGAS COMO CAUSA

EL ESTADO DE SITIO. LAS HUELGAS COMO CAUSA

Sesión del 24 de noviembre de 1902

ANTECEDENTES

I

LA HUELGA DE 1902

En noviembre de 1902 las huelgas asumieron por primera vez en Buenos Aires, los caracteres de una perturbación general del orden público, a punto de que se creyó necesario el estado de sitio para armar al P. E. de medios suficientes de prevención y represión de los actos de violencia que comenzaban a cometerse.

La propagación de la resistencia habría llegado hasta detener el movimiento de exportación en las principales ciudades litorales de la República, y así se hubiera producido una verdadera subversión del orden constitucional, impidiendo el libre comercio interno y externo.

Explican el caso con suficiente claridad, los documentos parlamentarios que motivaron el debate del 24 de noviembre, en la Cámara de Diputados.

II

MENSAJE DEL P. E.

Buenos Aires, noviembre 24 de 1902.

Al Honorable Congreso de la Nación

La situación creada por la huelga de obreros en esta Capital y provincias de Buenos Aires y Santa Fe, a la que continúan adhiriendo algunas otras sociedades de los distintos gremios, adquiere cada vez caracteres más generales y graves, y entraña la amenaza de perturbaciones y peligros en el orden y la seguridad pública, aparte de los considerables

perjuicios que hace experimentar a las industrias abandonadas, al comercio, la navegación y la renta nacional.

El Poder Ejecutivo ha adoptado todas las medidas y las precauciones que las circunstancias reclaman; pero ante la posibilidad de que se produzcan mayores desórdenes o excesos, cuya magnitud y consecuencia es difícil prever, dada la agitación que se mantiene entre algunos gremios de obreros y las incitaciones a la protesta contra las mismas sanciones de los poderes públicos, considera llegado el caso de poner en acción los medios constitucionales y legales que habilitan al gobierno para prevenir en su germen los disturbios de esta naturaleza, sin tener que recurrir a actos de fuerza y de rigor más propios de los momentos extremos.

El Poder Ejecutivo cree que mediante la declaración del estado de sitio en la Capital y provincias de Buenos Aires y Santa Fe, conseguirá fácil y brevemente asegurar a todos los habitantes y al comercio el goce de sus derechos y garantías, en la plenitud que los consagra la Constitución, sin perjudicar ni desconocer, en lo que tengan de legítimo, las reclamaciones de los obreros, que tendrán su resolución por otros medios normales.

Por estos motivos y con estos propósitos, pide a vuestra honorabilidad se digne aprobar el adjunto proyecto de ley que declara en estado de sitio el territorio de la Capital y de las mencionadas provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

JULIO A. ROCA.
J. V. González.

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — Declárase en estado de sitio el territorio de la Capital y los de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

Art. 2º — Autorízase al Poder Ejecutivo para hacer los gastos que reclame el cumplimiento de esta ley, con imputación a la misma.

Art. 3º — Comuníquese.

González.

III

DESPACHO DE LA COMISIÓN DE NEGOCIOS CONSTITUCIONALES

A la Honorable Cámara de Diputados

La comisión de negocios constitucionales ha estudiado el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo declarando el estado de sitio en

la Capital de la República y en las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe; y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su sanción.

Sala de la comisión, noviembre 24 de 1902.

*Mariano de Vedia. — Dalmiro Balaguer.
— Manuel Carlés. — Adolfo Mujica.*

Informado este despacho por la Comisión, se suscita un animadísimo debate, durante el cual el Ministro del Interior, Dr. Joaquín V. González, pronunció los dos breves discursos que siguen, el primero en sostenimiento del proyecto, y el segundo para contestar algunas preguntas del señor diputado Barroetaveña, dirigidas, como se verá, en forma de interpelación al Poder Ejecutivo.

EL ESTADO DE SITIO. LAS HUELGAS COMO CAUSA

Sr. Ministro del Interior. — Pido la palabra.

Dada la urgencia de los momentos, señor Presidente, no seré yo quien entre en el terreno de la réplica a las recriminaciones, mucho menos de formularlas.

Creo que el honorable Congreso está enfrente de un caso urgente. Veo que lo ha abordado con la serenidad de criterio y la amplitud de miras que siempre han inspirado sus actos cuando se ha tratado de conservar el orden público o de contribuir a la conservación del régimen institucional que nos hemos dado.

En cuanto al Poder Ejecutivo, creo poder afirmar con verdad que se ha mantenido en un término medio razonable, equidistante de los rigores excesivos que algunos de los señores diputados exigen, con anticipaciones casi prematuras, y de las prescindencias absolutas de las facultades constitucionales que una situación de fuerza exige en estos momentos.

El estado de sitio, señor Presidente, es una necesidad en la sociedad actual, impuesta no sólo por las perturbaciones violentas y armadas a que hemos estado acostumbrados. Por lo mismo que se habla siempre de los fenómenos nuevos de la

sociedad contemporánea, es necesario que el legislador que observa momento por momento el progreso del espíritu público, tenga el criterio práctico dispuesto para aplicar las medidas preventivas que ese estado reclama en la oportunidad en que sean requeridas; tiene que conciliar siempre el poder público entre las exigencias reales de la fuerza y el límite extremo de las instituciones escritas.

El Poder Ejecutivo es, pues, el poder moderador en este caso, y en el hecho lo está demostrando, llamado a contrapesar estas teorías, estos impulsos extremos de los que quisieran precipitarlo a medidas de rigor anticipadas, y de los que quisieran implantar en la sociedad el régimen de la fuerza bruta.

No puede el Poder Ejecutivo, guardián estricto de la ley y de la Constitución, optar sino por el cumplimiento estricto de la ley y de la Constitución. Esto es lo que el Poder Ejecutivo pide en este momento en que es necesario extralimitarse de las facultades normales del orden constitucional, para poder ir al domicilio de los ciudadanos y de los extranjeros, para poder disolver las reuniones tumultuarias y agresivas contra la misma autoridad, para poder acudir en defensa, en la medida necesaria, de lo más caro que tiene el país en este momento, de su gran cosecha, que todo el mundo espera como un día de regeneración para largos momentos de crisis angustiosa.

Creemos que esta medida, ejercida como será, no lo duda la Cámara ni puede dudarlo el país entero, en la medida estricta de las necesidades y del régimen constitucional vigente, hará más bien al crédito argentino en Europa que el estado en que nos encontramos en este instante, cuando el mercado europeo está esperando los barcos cargados con nuestros productos y no llegan, porque no pueden salir de nuestros puertos, porque hay elementos anárquicos extranjeros, de ninguna manera vinculados a nuestro país, que están interesados en evitar que esta exportación se verifique, subordinando a intereses de gremio, muy dignos de consideración, y

que a su hora deben ser estudiados y satisfechos en cuanto sean justos, los más grandes y salvadores intereses de la Nación.

No es ya en nuestro país un arma peligrosa el estado de sitio, de esas que sólo se ponen en práctica en los momentos de conmoción política, producto de épocas un poco más atrasadas, de nuestra cultura nacional. Hoy el estado de sitio es una medida de gobierno puesta en manos del Congreso y del Poder Ejecutivo, y es siempre grato para el Ministro que habla, ya sea como diputado, que ha tenido el honor de sentarse entre los miembros de esta Cámara, ya en su carácter actual, venir a solicitar, con el acatamiento debido y con la más perfecta convicción de las necesidades constitucionales, el apoyo de las dos Cámaras del Congreso para alterar por breve tiempo, por período transitorio, el orden normal, y armarse con la facultad excepcional que el estado de sitio comporta, para poder tomar las medidas reclamadas por las exigencias públicas. (*¡Muy bien!*).

Este es el criterio con que el Poder Ejecutivo concurre a esta sanción. No la pide alarmado, ni cree que llegará el caso de derramar sangre de ciudadanos o de extranjeros: solamente quiere estar armado de este poder moral, que importa el estado de sitio, desde que en una sociedad culta como la nuestra, la sola convicción de que el estado de sitio arma al gobierno de poderes excepcionales, basta para imponer el sosiego y la quietud a todos los gremios y a todos los órdenes sociales.

Yo, como guardián celoso de la Constitución en todos los años de mi vida, sería el primero en poner mi acción y mi voluntad más enérgica para la más rápida solución de este conflicto. Pero también garanto y aseguro a la honorable Cámara que ninguno de los miembros del Gobierno se extralimitará un solo paso en el ejercicio de las facultades que la Constitución les acuerda, tanto respecto de los ciudadanos como respecto de las colectividades.

Del punto de vista literal del proyecto, debo agregar dos palabras para justificar el alcance que tiene.

Por él se declara en estado de sitio la Capital de la República y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

Se tienen informes oficiales de que el movimiento de resistencia, como ha dado en llamarse, impulsado por asociaciones agresivas, por esas asociaciones a quienes no les interesa el precio del jornal, ni lo que el obrero gana, ni las condiciones en que presta sus servicios, sino que les interesa, como lo están demostrando los hechos presentes, la perturbación del orden social en todo el país, tienen establecidas agencias en distintos puertos de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe; y como puede ser necesaria y es difícil la acción eficaz del poder policial dentro de toda una provincia y puede ser necesario perseguir a los delincuentes en el territorio de otra, se hace necesario que el estado de sitio se extienda a la totalidad de los territorios de esas provincias.

Es esto todo cuanto deseaba manifestar a la honorable Cámara y la protesta más profunda de mi parte y de parte del Poder Ejecutivo, de que esta ley será usada, como ha sido siempre, bajo el régimen de nuestros gobiernos actuales, en la medida única y exclusiva que exijan las necesidades públicas, dentro de las facultades que la Constitución le acuerda.

Sr. Barroetaveña — Pido la palabra.

Antes de fundar mi voto en contra de este proyecto, deseo que el señor Ministro del Interior se sirva informarme acerca de algunos puntos capitales sobre esta materia.

Deseo saber del poder administrador cuáles son las exigencias de las huelgas producidas en la Capital de la República y en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe; cuáles son las medidas administrativas tendientes a estudiar y conciliar los intereses de los obreros declarados en huelga y los de las empresas o capitalistas; y, por último cuáles son los hechos graves de alzamiento público producidos o que se temen en el litoral, para dominarlos con una ley de estado de sitio.

Y dirijo estas preguntas al señor Ministro del Interior, porque, como lo voy a demostrar más adelante, el movimiento huelguista y las causas económicas que lo producen, no se solucionan con suspensión de

garantías constitucionales, ni con leyes o actos de fuerza, sino con soluciones de concordancia entre el obrero que trabaja con un horario inhumano en algunos casos (*aplausos en la barra*) y la retribución exigua que le mantiene siempre en la miseria. Hay entonces razones de humanidad y de justicia para reducir los rendimientos excesivos del capital, en beneficio de las clases trabajadoras.

Es por ello que los gobiernos europeos, así como el de Estados Unidos, en los últimos tiempos exhiben como un timbre de honor y de prestigio para los jefes de gabinetes, ministros del Interior y hasta presidentes de la República, el anticiparse, apenas estallan las huelgas a estudiar las causas que las han originado y a proponer los medios de solucionarlas pacíficamente, por medio de fórmulas equitativas, o someter al tribunal arbitral las divergencias entre los obreros y el capital.

Deseo, pues, que el señor Ministro del Interior se sirva informarme sober estos puntos concretos: cuáles son las exigencias de la huelga, y cuáles las medidas que ha tomado el poder público para estudiar las razones económicas que las han motivado, y los medios conciliatorios para arribar a una inteligencia entre los trabajadores y los capitalistas. (*Aplausos en la barra*).

Sr. Ministro del Interior. — Debo contestar, ya que ha sido presentada en términos tan directos, la interrogación del señor diputado por Buenos Aires; pero debo hacerlo manifestando antes a la honorable Cámara que esta forma de producirse en los debates de este género tiene un trámite marcado en la Constitución y en el reglamento de la honorable Cámara: y lo tiene tan previsoramente establecido, cuanto que investigaciones tan amplias como las que el señor diputado exige en este instante y verbalmente al Ministro del Interior, sin tener casi en cuenta que algunas de esas cuestiones corren por otros ministerios y no aquel que sólo cuida del orden público, no son posibles de contestar en tan breves instantes.

El artículo 63 de la Constitución faculta a las cámaras para hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo “para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”.

El reglamento de la honorable Cámara fija un plazo previo para que estas cuestiones sean conocidas por el ministe-

rio y pueda tomar las informaciones del caso para contestarlas con acierto.

Yo reclamo de la honorable Cámara un poco más de serenidad al tratar este asunto. No se trata de asuntos tan graves como los que acaso pudieran motivar la interpelación, que eso importa en realidad la pregunta del señor diputado por Buenos Aires, y que me creo con derecho de no contestar en este instante, debiendo serme muy grato contestar en los términos reglamentarios.

Pero debo informar, y acaso con esto quede satisfecho el señor diputado para su objeto, que antes de producirse el movimiento huelguista, algún gremio originario de este movimiento, por medio de un abogado distinguido, se presentó al ministerio del Interior a ofrecer términos de un arbitraje. El ministerio lo acogió con mucho agrado, con el propósito de resolver en el menor tiempo posible la dificultad surgida entre los estibadores y los agentes de navegación.

Pero, llevada la cuestión a un tribunal de aquellos que en los presentes momentos están pretendiendo legislar con preferencia a las facultades legislativas del Congreso, se permitió desconocer las facultades del ministerio para intervenir en un arreglo semejante, inducidos a esta actitud, verdaderamente insólita, como he dicho ya, por elementos perturbadores que en su interés mantienen en agitación las cuestiones sociales y económicas que se debaten, y que simplemente tienen el interés, como lo he dicho ya y lo diré siempre, de vivir a expensas del desgraciado obrero que en la mayor parte de los casos no sabe lo que hace. (*¡Muy bien!*).

El gobierno, por otra parte, señor presidente, está desde hace mucho tiempo empeñado en estudiar la ley social que resuelva todos los inconvenientes que este género de asuntos produce. Como debe comprender la Cámara, compuesta de hombres ilustrados, ésta es la cuestión más vasta que pueda tratarse en estos tiempos, y que por primera vez se plantea en la legislación argentina, cuestión que abarca una infinidad de otras que el vulgo no conoce, que no tiene el deber de

conocer, y que se rozan con todos los ramos de la legislación civil, de la legislación común de la República y con la legislación del orden público.

El Poder Ejecutivo está estudiando esta materia y no es posible que la presente rápida y fulminantemente a la consideración de la Cámara, porque estas son cuestiones que afectan lo más fundamental de la organización social contemporánea; y como el Poder Ejecutivo cree que esta cuestión debe ser resuelta de una manera radical, definitiva y permanente, como lo han resuelto otras legislaciones, —la alemana, la francesa, la inglesa y otras,— no cree que sea el caso de apresurarse, puesto que los intereses comprometidos en esta circunstancia, consisten en una perturbación del orden y una amenaza de perturbaciones mayores.

Cree el Poder Ejecutivo que la Cámara puede votar con espíritu tranquilo esta ley que lo arma para sofocar movimientos transitorios. Puede confiar el señor diputado por Buenos Aires, como toda la honorable Cámara, en que este estudio se realiza, y aunque invada atribuciones de otra rama administrativa diré, aunque no me corresponda, que estoy personalmente consagrado al estudio de una ley social del punto de vista del orden constitucional y público.

Después de estas manifestaciones y con la seguridad que hoy al señor diputado por Buenos Aires y a la Cámara, de que no son precisamente los obreros, ni son los intereses sociales o económicos de ganancias o de salarios los que están en discusión en estos momentos en el público, sino el de agitadores profesionales, extraños a la vida pacífica y ordenada del trabajo, que vienen al país a traer todos sus vicios y defectos (*¡muy bien!*) y a contaminar la sociedad con sus malas costumbres (*¡muy bien!*), creo que la ley puede ser sancionada si nningún género de reservas, en la confianza de que con ella nada tienen que ver los anhelos patrióticos del señor diputado por Buenos Aires.

(El proyecto se sanciona en ambas Cámaras por una mayoría muy considerable).

VII

RESIDENCIA DE EXTRANJEROS

RESIDENCIA DE EXTRANJEROS

Sesión del 22 de noviembre de 1902

ANTECEDENTES

I

Los documentos parlamentarios siguientes informan sobre las circunstancias en que fué dictada la ley que se ha llamado de “residencia” de extranjeros, así como del alcance y significación de las medidas ejecutivas autorizadas por ella.

Durante la sesión de la Cámara de Diputados, del 22 de noviembre de 1902, celebrada por la noche desde las 9.30 hasta las 11.30, en medio de una viva agitación pública, producida por las violencias que empezaban a poner en práctica los huelguistas, pronunció el Ministro del Interior, los dos discursos que van a continuación de estas líneas preliminares.

II

Buenos Aires, noviembre 22 de 1902.

Al señor Presidente de la Honorable Cámara de Diputados.

Pendiente de la sanción del honorable Congreso el proyecto de ley de residencia de extranjeros, el Poder Ejecutivo cree necesario solicitar su consideración en la noche de hoy, en sesión extraordinaria.

Son del dominio público los sucesos que en este momento se desarrollan en esta capital y parte de la provincia de Buenos Aires, con motivo de la huelga en que se han declarado numerosos obreros de distintos gremios, que amenazan el orden público, y los intereses del comercio y la navegación.

Dadas estas circunstancias, a fin de que el Poder Ejecutivo esté habilitado para tomar las medidas eficaces que ellas reclaman, os pido la aprobación del proyecto que en sesión de esta misma fecha ha tenido sanción del honorable Senado.

Dios guarde al señor presidente.

JULIO A. ROCA.
J. V. González.

III

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio de la Nación a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros, por crímenes o delitos de derecho común.

Art. 2º — El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público.

Art. 3º — El Poder Ejecutivo podrá impedir la entrada al territorio de la República de todo extranjero cuyos antecedentes anteriores autoricen a incluirlo entre aquellos a que se refieren los dos artículos precedentes.

Art. 4º — El extranjero contra quien se haya decretado la expulsión tendrá tres días para salir del país, pudiendo el Poder Ejecutivo como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarco.

Art. 5º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

I

GÉNESIS Y NATURALEZA DE LA LEY

Señor Ministro del Interior. — Pido la palabra.

La atmósfera bajo la cual viene a la consideración de la Cámara este asunto ha sido un tanto abultada en su importancia real, a punto de verse en ella peligros que en realidad no existen en toda la magnitud que se cree. Por eso no es raro escuchar opiniones que exigirían medidas más severas que

las contenidas en el proyecto que hoy viene a estudio de la Cámara.

No se ocultan al Poder Ejecutivo las medidas que debería adoptar en caso de que las huelgas que actualmente conmueven a una gran parte de esta capital y de la Provincia vecina asumiesen proporciones mayores que en la actualidad.

Este proyecto de ley no se propone directa y únicamente curar el mal de las huelgas.

Ellas, como muy bien se ha dicho, obedecen a causas múltiples. Hay huelgas que tienen una explicación racional en el orden de los fenómenos económicos y sociales; hay otras hostiles o agresivas, que empiezan desde luego por atacar el orden social, el orden constitucional establecido.

El Poder Ejecutivo no cree que esta ley sea, pues, de un efecto inmediato, ni destinado a curar de raíz y de un golpe todos los inconvenientes que la situación actual trae consigo. La ha prestigiado, ha pedido su sanción al Senado, y este honorable cuerpo la ha aprobado hace pocos momentos, en la creencia de que ella contribuirá inmediatamente a remediar una gran parte del mal que la Capital presencia, y más que todo, a evitar que este mal se haga mayor.

No va tampoco dirigida, ni puede ir, según sus términos, contra todos los que actualmente se encuentran en huelga, más bien, a proteger esos gremios conmovidos, agitados, exaltados y arrastrados, diré así, por la prédica subversiva del orden jurídico y social establecido, de ciertos agitadores conocidos, perfectamente filiados, profesionales de este oficio, que viven de esto y que son la única causa de las perturbaciones actuales, y que ponen en tanto peligro la libre circulación del comercio interno y externo de la República. (*¡Muy bien!*)

No hagamos, pues, más grave la cuestión de lo que en realidad es, ni le quitemos su verdadera gravedad; y me parece que la honorable Cámara haría acto de buen gobierno procediendo como en todas estas circunstancias proceden los cuerpos formados por hombres políticos: armando al gobierno en su rama ejecutiva, de los medios de poner eficaz y

pronto remedio a la situación actual en que el conflicto está producido.

Indudablemente el Poder Ejecutivo no puede, al amparo de esta ley, ir a resolver el problema social de la huelga. Este problema es muy vasto, contiene múltiples cuestiones, y se rige por leyes de otro género. El Poder Ejecutivo tiene a estudio este problema desde hace algún tiempo; pero como es una gran cuestión social, la honorable Cámara hará el honor de creerle cuando dice que le ha dedicado toda su atención, no siendo posible tampoco resolverlo en un día: son las cuestiones más complicadas que puedan tratarse en la actualidad.

Es, pues, ésta una ley de efectos inmediatos. No puede decirse que ella sea desconocida a la honorable Cámara, ni a la opinión pública ilustrada, ni al país. Hace dos años que este problema está planteado en una de las cámaras del Congreso que acaba de sancionar este proyecto. Los espíritus más ilustrados lo han discutido. Esta honorable Cámara se compone en su mayor parte de hombres perfectamente versados en las leyes políticas y comunes del país, y no le son desconocidas estas cuestiones resueltas ya en esta misma forma ejecutiva, breve y eficaz, por todos los pueblos civilizados.

En el honorable Senado se ha discutido en parte este asunto, del punto de vista de nuestra Constitución. Allí se citó las opiniones de los jurisconsultos y la jurisprudencia de los altos tribunales de los Estados Unidos, donde estos problemas están resueltos en la misma forma ejecutiva que se propone.

Nuestra Constitución no puede oponerse, como no se opone, a nada que sea instrumento eficaz de gobierno. Ella misma ha sido discutida como un instrumento de gobierno, y en ningún caso puede ser citada como restrictiva de la acción de los poderes públicos en cuanto sea tendiente a defender el país, a preservarlo contra desórdenes traídos del exterior y que están fuera de su mecanismo constitucional.

Es esta una de las leyes que se sancionan con el criterio político de las asambleas públicas. Están perfectamente a salvo todas las garantías constitucionales que pudieran ser afectadas por su aplicación. Ha sido inspirada en el ejemplo de las naciones más cultas del mundo. En los fundamentos amplios e ilustrados con que su autor, el senador por la Capital doctor Cané, la presentó al Senado, están expuestos los antecedentes legislativos de otros países, y aún la jurisprudencia preestablecida de los Estados Unidos, que abonan su constitucionalidad y su perfecta justicia. Por eso el Poder Ejecutivo no ha tenido el menor reparo el prestarle su más decidido apoyo, sin quitarle tampoco su carácter de urgencia, desde que no hay nada perdido con que la honorable Cámara celebre una sesión extraordinaria, contribuyendo, si no a curar el mal en su raíz, que no ha asumido las proporciones que a nuestro juicio harían necesaria una medida más general y más extraordinaria, por lo menos a evitar que este mal sea mayor.

En la aplicación de esta ley, el Poder Ejecutivo procederá con el espíritu de la más alta justicia, y sin tener otra mira que la tranquilidad pública, asegurar la libre circulación del comercio interior y exterior, en estos momentos en que el país, afligido por una larga crisis, tiene su vista puesta en la exportación, que le asegurará un período feliz en sus finanzas públicas. El Poder Ejecutivo no puede, pues, dudar que la honorable Cámara, inspirándose en esos propósitos y apartando quizá escrúpulos legales que sería fácil destruir en una discusión detallada, procediendo con criterio político, se apresurará a dictar esta ley, que, a su juicio, servirá en las actuales circunstancias para contener en parte el mal y evitar que tome proporciones mayores. (*¡Muy bien ¡muy bien!*)

II

RÉPLICA A LAS OBJECIONES LEGALES

Señor Ministro del Interior. — Pido la palabra.

Siento muchísimo carecer de esas admirables dotes oratorias que tanto ayudan a la improvisación de los señores diputados, como la misma ilustración con la cual tratan todas las cuestiones que se presentan, por más complejas que ellas sean: esto demuestra la exactitud de mi juicio anterior, sobre que la Cámara posee los elementos bastantes para discutir en cualquier momento todas las leyes que reclamen la seguridad y el orden constitucional del país. Pero a falta de estas cualidades que siempre he deplorado en el seno de esta Cámara, y que no puedo crear, voy a limitarme a desvanecer, si es posible, los escrúpulos constitucionales opuestos a la sanción de esta ley.

En primer lugar, y voy a ser muy breve, no se trata de imponer una pena a ningún extranjero. Se trata simplemente del ejercicio de un derecho político, perfectamente reconocido, comprendido dentro de los términos de nuestra Constitución, y adoptado por todos los pueblos cultos como un derecho inherente a la soberanía, como lo declaran los jurisconsultos y lo establecen todas las jurisprudencias similares a la nuestra, las cuales autorizan a excluir, sin declararlo por eso culpable, a todo extranjero, a todo miembro adventicio de la comunidad, que no se aviene con las reglas ordinarias de la vida de la sociedad que lo ha admitido en su seno.

La exclusión del extranjero que perturbe el orden social no significa una pena, desde el momento que no se le devuelve por requisición de ningún tribunal al país que le ha condenado: importa simplemente mostrarle las fronteras del país y decirle que su permanencia no conviene, no se armoniza con las leyes de nuestra organización social. No importa una pena; por lo tanto fallan por su base las observaciones que los señores diputados han formulado sobre las facultades

judiciales del Presidente de la República, que los ha llevado, como ha sucedido en el Senado, a compararlas con facultades extraordinarias que ya murieron con la organización definitiva del país, y que sólo tienen sentido histórico, enteramente fuera de lugar e imposibles de reproducirse más, dada nuestra cultura social y política.

Debemos desechar todas esas hipérboles a que nos lleva nuestro temperamento apasionado, y la misma elocuencia que caracteriza a los oradores de esta Cámara, que muchas veces, para producir el efecto natural de una imagen o de una frase feliz, olvidan que tratamos de leyes prácticas, y que estamos aplicando una ley fundamental que por todos ha sido definida como instrumento de gobierno.

Si el proyecto que está a la consideración de la honorable Cámara fuera analizado artículo por artículo, se vería que en nada compromete facultades constitucionales.

El primero habla de los extranjeros condenados o perseguidos por tribunales de otros países, que llegan a nuestro suelo fugando de la justicia que los ha condenado y sin derecho, por consiguiente, para habitar honestamente en su seno, desde que nuestra Constitución sólo abre las puertas del territorio, como muy claramente lo establece su artículo 25, a aquellos que tienen la intención honesta de colaborar en el progreso intelectual y económico del país.

La distinción, pues, la hace la propia Constitución, y no debemos invocar su preámbulo con la latitud inmensa que puede dársele, sino en los casos de obscuridad de los términos, o cuando en el estatuto que se aplica no exista ninguna cláusula precisa o literal que prevea el caso.

En el segundo se habla de los extranjeros residentes en el país que perturben el orden público y la seguridad social, la seguridad nacional. No podemos poner en duda la facultad de alta policía de los poderes públicos para dictar una medida inmediata, destinada a librar al país de la acción de estos elementos perturbadores, en el momento en que los hechos se producen.

En el caso de un extranjero que atenta contra la seguridad de la Nación, que viene, por ejemplo, siendo agente de un enemigo del país, que dentro del país realiza actos que atentan contra la integridad de la patria, ¿con qué derecho podríamos, —sin necesidad de formación de juicio ni de ninguna de esas morosidades enormes, que en casos urgentes son verdaderos peligros nacionales,— con qué derecho podríamos impedir que los poderes públicos se apoderasen de ese elemento de perturbación, de peligro nacional, y le mostrasen sencillamente la frontera, como diciéndole que su presencia no es conveniente a la seguridad ni a la tranquilidad social.

No se trata, señor Presidente, de clasificar la conducta del extranjero, de declararlo delincuente; nó; se trata simplemente de una medida de prevención, de seguridad social, de seguridad política. En este sentido ha sido reconocida por la legislación de los Estados Unidos, que ha estado también bajo el régimen vigente aquí, donde las policías de los estados tienen atribución para hacer volver de los mismos puertos donde desembarcan, a los inmigrantes que se presentan en malas condiciones del punto de vista moral o del punto de vista higiénico.

Las sentencias de las cortes de los Estados Unidos, en tres casos de los más notables en que ha sido fallada esta cuestión, principalmente con motivo de la exclusión de los chinos y otros “elementos perniciosos”, clasificados así por las leyes del país, han establecido ya de una manera irrevocable el poder de la soberanía para excluir todos los elementos malos; y esta facultad la ejerce naturalmente el Poder Ejecutivo, porque si la Constitución ha de ser un instrumento eficaz de gobierno, no puede crear dificultades cuando trata de curar males en que debe procederse rápida e inmediatamente, como en la exclusión de los elementos perturbadores, reales y visibles, que tenemos en nuestra presencia.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo ha tomado ya, y no podía dudarlo la honorable Cámara, todas las medidas posibles dentro de las atribuciones que en el orden normal de

nuestras instituciones le confieren las leyes del país. Cree que esta medida bastará para asegurar la tranquilidad, el orden y la libre circulación del comercio; pero si no bastase y estimara necesario armarse de otros recursos que actualmente no posee, será el primero en venir a pedir al Congreso que sancione la ley de estado de sitio, que es medida excepcional, — y convendrá conmigo la honorable Cámara— extraordinariamente excepcional, desde que trae consigo la suspensión de todas las garantías constitucionales.

Si la situación se agrava, si realmente el estado de sitio es requerido por los sucesos, no dude la honorable Cámara de que el Poder Ejecutivo aceptará este ofrecimiento, que desde luego recibe como un voto anticipado, como una indicación saludable para el momento en que el peligro sea inminente.

Por lo demás, señor Presidente, me atengo a las palabras que he pronunciado. Esta ley —volveré sobre las facultades judiciales— tampoco excluye las funciones de la justicia, desde que todas las leyes que el Congreso dicta quedan sometidas a la intervención de los tribunales nacionales, en caso de que la autoridad que debe ejecutarlas abuse o falte a los deberes que en ellas están comprendidos: no importa una delegación del poder judicial, ni una absorción de facultades legislativas; y por esto es que el Poder Ejecutivo viene a reclamar que se le arme de esta facultad, que, no puede dudarse, será ejercida como la usaría todo gobierno argentino en nuestro actual estado de civilización; y si algunos hombres pudieran sentirse tentados a abusar del poder excepcional, tenga por seguro la Cámara que el medio ambiente, la cultura de los cuerpos políticos del estado y la educación del país entero, le impedirían desempeñar abusivamente los poderes que ponga en sus manos. Crea que, en este caso, el Poder Ejecutivo usará —como ha usado otras veces de poderes discrecionales que el Congreso le ha confiado— con la mayor justicia y equidad, y sólo en la medida de las necesidades, de los poderes que por esta ley le dé el honorable Congreso.

VIII

REGIMEN MUNICIPAL DE LA CAPITAL

REGIMEN MUNICIPAL DE LA CAPITAL

Sesión de la Cámara de Diputados del 20 de noviembre de 1901

—Se vota si se entra inmediatamente a tratar el proyecto del señor diputado Argerich sobre nombramiento de una Comisión Municipal, y después la ley electoral, constituyéndose la Cámara en sesión permanente hasta terminar ambos proyectos, y resulta afirmativa.

—Ocupa su asiento el señor Ministro del Interior, doctor Joaquín V. González.

Sr. Presidente. — La honorable Cámara ha resuelto continuar la discusión del proyecto del señor diputado Argerich sobre nombramiento de una Comisión Municipal. En una sesión anterior el señor Ministro había pedido la palabra sobre este asunto.

I

POSICIONES PREVIAS

Sr. Ministro del Interior. — Señor Presidente: La interrupción que ha experimentado este debate, interrupción de bastante tiempo como para dejar que se desvanezcan algunos de los efectos que haya podido producir la oratoria de los distinguidos miembros de esta Cámara, que han tomado parte en la discusión de ésta que se ha llamado la “cuestión municipal”; impondrá sin duda a mi palabra algún deslucimiento, aparte de ser ella en sí misma descolorida y desanimada. En

cambio, espero que este distanciamiento del último día de la sesión servirá para ahorrarme, y ahorrar por consiguiente a la Honorable Cámara, entrar en demostraciones o refutaciones de argumentos que el tiempo, por su misma obra, hubiese desvanecido.

El espíritu con que el Poder Ejecutivo ha intervenido en este asunto no necesito encarecerlo, sino manifestarlo con toda franqueza al empezar este debate. Desde que concibió el pensamiento de adherir al propósito de reemplazar el actual Concejo Deliberante por una Comisión Ejecutiva, al estilo de la que existe en el municipio de Wáshington, no ha tenido otro móvil que el anhelo más sincero y más profundo porque la ciudad de Buenos Aires, cuyo desarrollo social y económico es ya un asombro para el mundo entero, tenga el gobierno municipal que le corresponde por su crecimiento extraordinario y por el lugar que ocupa hoy entre las grandes ciudades capitales.

No se ha preocupado el Poder Ejecutivo en este asunto más que de esta cuestión: de que esta gran ciudad tenga el gobierno municipal que reclama la opinión, la opinión capaz de gobernar en el pueblo de Buenos Aires, la opinión ilustrada, la que se funda en una larga experiencia de los negocios y que tiene interés en despertar y mejorar las instituciones comunales, que son para ella una defensa y un motivo de progreso verdaderamente institucional. El Poder Ejecutivo ha creído satisfacer estas aspiraciones de la opinión, que desde el principio se ha manifestado favorable a este cambio transitorio de sistema, aunque posteriormente algunos órganos de esa misma opinión, aunque felizmente parciales, hayan cambiado de táctica, hasta el punto de presentarse hoy en un lugar enteramente opuesto al que marcara su iniciativa en esta campaña.

Ha sido curiosa indudablemente esta circunstancia. Por una parte, de la prensa de la Capital, y por otra parte, de los círculos políticos, partió la iniciativa de transformar el gobierno municipal de Buenos Aires con el objeto de mejorar en

general sus condiciones de desarrollo y de actuación. No entraré a averiguar ni a analizar las causas por las cuales este cambio extraño se ha producido; pero que el hecho existe es una verdad, y hubiera tal vez impulsado al Poder Ejecutivo a adoptar igualmente alguna variante en su conducta al respecto, si no hubiese descubierto en esas actitudes parciales una falta completa de razón, una falta de fundamento que lo ha obligado a mantenerse firme en su primitivo propósito, seguro no solamente de contar con el apoyo de la jurisprudencia, de las doctrinas más adelantadas en esta materia, sino con el apoyo decidido, aunque no bullicioso, de la verdadera opinión pública, la que gobierna y la que conserva los grandes intereses de la sociedad.

Hemos visto igualmente desarrollarse este debate en una escala muy vasta. Iniciado en un tono levantado, doctrinal, científico, aunque a veces abstracto, lo hemos visto también descender en ciertos momentos a un terreno en el cual me abstendré en absoluto de entrar, porque creo que es estéril para la discusión de los grandes asuntos de interés público.

Dejaré de lado igualmente la faz política de este asunto, porque el Poder Ejecutivo, al resolverse a apoyar el proyecto del señor diputado Argerich, ha tenido en vista todo menos el interés político, y aún, como tuvo ocasión de manifestarlo en el seno de la comisión, consideraba que no solamente sería un error introducir el elemento político, —en el estado actual de las cosas, quizá pudiéramos decir mejor el espíritu de facción,— en estas cuestiones de tanta trascendencia, sino que lo consideraba una verdadera falta, porque el criterio necesariamente estrecho, limitado, de las facciones políticas, no puede tener otro resultado que ofuscar el espíritu para las grandes soluciones, reclamadas por asuntos de esta naturaleza, en que tanto interviene la doctrina como el estudio serio, sereno y tranquilo de las verdaderas necesidades públicas.

Sería también injusto si no hiciese una pública y franca manifestación de mi agradecimiento al señor miembro informante de la mayoría de la comisión, por los repetidos elogios

con que me ha honrado durante su discurso; y no a título de devolución de elogios que yo no merezco, pero sí a título de justicia, debo declarar que su exposición está llena de teoría, de ideas generales, de introducciones históricas, de preliminares y de doctrinas utilísimas para el estudio profundo de toda cuestión municipal: deploro, solamente que él no me haya dejado, sin embargo, en el espíritu, un convencimiento ni siquiera aproximado respecto de la tesis que él sostenía.

Su discurso, como acabo de clasificarlo, podría considerarse muy bien como una introducción general a todo debate sobre el gobierno municipal, introducción general en que podrían beber abundante doctrina y rica ilustración histórica, todos los contendientes en la cuestión, tanto los que sostuviesen el pro como los que sostuviesen el contra, porque hay un punto de doctrina sobre el cual nadie tiene duda, y es que las libertades comunales son una gran conquista de la civilización; que el gobierno comunal es la escuela primaria de la libertad, como se ha dicho y se puede repetir de memoria en todos los tiempos.

Que es el gobierno que mejor conviene a las sociedades civilizadas el de las municipalidades electivas, es también principio general indudable, que solamente en su aplicación puede variar, como varían todos los principios abstractos cuando se trata de adaptarlos a un hecho, a un estado determinado de cultura de cualquier pueblo de la tierra.

Es conocido de los señores diputados, —que muchas veces me han oído en esta Cámara sostenerlo— este que es también principio universal: la política no es abstracción sino acción; y cuando se dice acción, se eliminan todas esas abstracciones que pueden alejar a los pueblos como a los hombres de las soluciones prácticas.

El señor miembro informante de la mayoría de la comisión, embebido sin duda en el encanto de estos estudios teóricos e históricos, por estos estudios en que interviene en tanta parte el espíritu de libertad, que es la base de la civilización moderna, se ha quedado un poco lejos del estado actual

de la evolución de la ciencia política, y nos ha exhibido con abundancia admirable de información, autores que exponen doctrinas correspondientes a hace cuarenta años. Y si hemos de tener en cuenta el carácter fugaz, rápido, precipitado de nuestra civilización latina, podemos decir muy bien que en estos cuarenta años cuatro veces se ha renovado la modalidad social de nuestro país.

Así es, como el señor diputado, miembro informante de la mayoría de la comisión ha dejado estereotipados esos principios en el momento histórico del año 1851, cuando Alberdi exponía las bases de nuestra Constitución; pero si tenemos en cuenta ésto, podemos decir que hoy, después de cuatro décadas, la evolución de nuestra sociedad, y por consiguiente los principios jurídicos que le corresponden, han cambiado total y radicalmente la faz de la cuestión, y nos obliga a los que estamos llamados a legislar sobre asuntos de naturaleza tan práctica, a verla de un modo muy diferente, esto es, con arreglo a los principios que gobiernan la sociedad contemporánea.

II

EL ARGUMENTO DE LAS CONTRADICCIONES — EVOLUCIÓN Y PROGRESO

No sería extraño, pues, señor Presidente, siendo humano como soy y poco afecto a las abstracciones, que espíritus poco penetrantes o poco benévolos para con los autores que citan, pudieran encontrar aparentes contradicciones entre las ideas generales de doctrina vertidas en un pobre libro mío, que tantas veces ha merecido el honor de la cita en estos últimos días, y las actuales opiniones de su autor. No he querido jamás detenerme un solo instante en esta honorable Cámara, ni en ningún otro sitio, a contestar esas objeciones, no solamente porque me obligaban a poner mi persona en la expectativa de la honorable Cámara, cosa que jamás he pretendido, sino también porque pertenecen a cierta clase de argu-

mentos que, en mi opinión, no deben ser invocados en una Cámara del Congreso. Pertenecen, como me parece haberlo dicho otra vez, a la índole de esos argumentos *ad hominem* que suelen ser prohibidos en las asambleas, porque es difícil poder probar que un instante está en contradicción con una larga época; que una máxima está en contradicción con toda una doctrina; que una excepción puede destruir una regla; que un hecho particular puede destruir un principio general. Esas son pruebas de ingenio, ejercicios de dialéctica, diversiones que estaban muy bien en los claustros de la edad media, y que estaban muy bien indudablemente y divertían mucho a nuestros antepasados en las viejas universidades coloniales; pero hoy no se puede invocar este género de argumentación; no se lo puede traer a los debates de un parlamento que legisla para un pueblo que está exigiendo hechos, leyes prácticas, gobierno, en una palabra.

Por otra parte, ese humilde libro fué escrito para los estudiantes, fué escrito para los jóvenes. Esto no quiere decir que no esté en sus páginas toda el alma de su autor. Al contrario, quiero decir con ésto, que cuando ese libro fué escrito, teniendo en vista que la juventud iría quizá a beber en sus páginas alguna enseñanza, realizaba una obra altamente patriótica; conversaba como en un templo —permítaseme la vulgaridad y lo usado de la comparación, pero es exacto, realiza y expresa mi pensamiento— conversaba con los que han de ser mañana gobernantes de nuestro país. No existe en ninguna de sus páginas una sola idea, un solo propósito que no respondan a formar el alma del ciudadano argentino y los sentimientos más profundos, más leales sobre la libertad y sobre el gobierno propio, tratando de explicar para ahora y para el porvenir las máximas, los principios esculpidos en nuestra Constitución y que necesitan una explicación sana, como que va dirigida al alma sana e impecable de la juventud.

Jamás me habría imaginado que estas pobres páginas pudieran algún día ser esgrimidas, con aparente bondad, pero con visible ensañamiento contra el autor, que sólo tuvo en

vista este ideal que acabo de expresar a la Cámara. Nunca hubiera esperado tampoco que la pasión política, que los intereses limitados de círculo pudieran ir a buscar en ellas elementos de perturbación para el criterio de esos jóvenes, que deben ser respetados, dejándolos allí, tranquilos, concurrendo diariamente a las aulas y recibiendo las enseñanzas generales y teóricas que ellos se encargarán más tarde, en contacto con las dificultades de la vida y con los hechos de la historia, de comparar con la realidad. No anticipemos estas cosas, ya que no somos capaces de anticipar jamás los choques que pudieran ocurrir entre los hechos y las teorías.

Con todo, señor Presidente, para seguir adelante, renuevo la expresión de mi más profunda gratitud a los conceptos que el señor miembro informante de la mayoría de la comisión ha expresado respecto de ese libro. Comprendo toda la generosidad de su intención, la bondad de su propósito, y crea que me halaga mucho el hecho de que conste en su precioso y gran discurso una opinión favorable a este *Manual de la Constitución*, que tantas veces ha merecido el honor de ser invocado en estos debates.

Pero puedo oponerle al señor miembro informante una opinión que apoya mis últimas palabras, respecto a la imposibilidad de conformar en todo tiempo el pensamiento científico con la realidad de los hechos; y consiste precisamente la penetración del hombre político en saber descubrir la relación íntima que existe entre la doctrina y el hecho práctico. El espíritu observador, el hombre político moderno no va buscando las antinomias, las contradicciones, los contrastes entre las doctrinas y el hecho; va buscando las armonías profundas, y hay que descubrir las leyes que rigen los fenómenos permanentes de la sociedad, porque las leyes sociales, como las leyes físicas, no son sino las relaciones permanentes que existen entre las causas y los efectos.

Un gran orador, para mí el más grande de los tiempos modernos, Edmundo Burke cuyo espíritu no podría calificarse de débil sino, por el contrario, citarse como ejemplo, como

tipo de carácter político; el mismo orador que mantuvo ocho años la discusión sobre el juicio político de Warren Hastings; el mismo orador que durante ese juicio tuvo la fortuna de introducir en el derecho parlamentario profundas innovaciones que hemos aprovechado a cada momento; ese gran orador, en un discurso pronunciado en 1792 sobre ciertas reformas de orden religioso, dijo estas palabras, que voy a repetir, para que queden aquí como antecedente: “Un hombre de estado, decía, es distinto de un profesor universitario. El último tiene solamente en cuenta el carácter general de la sociedad. El primero, el gobernante, tiene que combinar una gran suma de circunstancias con aquellas ideas generales. Las circunstancias son infinitas, están infinitamente combinadas, son variables y transitorias. Aquel que no las toma en cuenta no es sólo un equivocado sino también un loco de remate” (*Risas*) *dat operam ut cum ratione insaniat: está metafísicamente loco*”. El hombre de estado, sin perder de vista los principios, será guiado siempre por las circunstancias, y si procede en contra de las exigencias del momento, puede arruinar a su país para siempre.” Y agrega después: “Yo marchó siempre sobre esta base.”

Ciento y tantos años después, señor Presidente, otro profundo observador de la sociedad inglesa, Boutmy, en una de sus obras últimas, su *Ensayo sobre la psicología política del pueblo inglés*, definiendo en qué consiste el carácter de los políticos ingleses, de estos políticos que hoy gobiernan el mundo, que hoy son ornato y lujo de la sociedad más poderosa y más perfecta, renueva estas mismas ideas de Burke, y hace notar los perpetuos y continuos cambios a que se halla sujeta la política inglesa por efecto de las novedades que traen todos los días al campo de la discusión las cosas mismas, el desarrollo espontáneo de los sucesos, estas leyes invisibles de la sociedad, que sorprenden aún a los políticos más penetrantes.

¿Qué haría el hombre político si en presencia de un fenómeno nuevo, ante las leyes permanentes que conoce por

los libros y no por los hechos, tuviese que aplicar un remedio o establecer una nueva dirección a los segundos? Se vería sorprendido, arrastrado y derribado por los acontecimientos. Y este fenómeno ha venido también a dar la razón a otro gran político de este siglo pasado, cuando decía que la historia enseña a los reyes: “Marchad a la cabeza de las ideas de vuestro siglo, si queréis que ellas os sigan y os sostengan; porque si vais detrás, os arrastrarán, y si vais contra ellas, vuestra caída es segura”.

No paguemos tanto tributo, señor Presidente, a las aparentes y triviales verdades del día. No hagamos capítulos de acusación sobre apariencias que se desvanecen fácilmente ante el más leve análisis, y tengamos en cuenta —si hemos de ser hombres políticos, si hemos de aspirar a formar para nuestro país un núcleo de hombres de gobierno, de hombres directivos, de hombres eficaces—, que debemos apartarnos de estas verdades admitidas, de estas rutinas que no hacen sino estereotipar la civilización en un punto determinado, e impedirle que se desenvuelva con arreglo a las leyes generales de la misma.

Apenas necesito recordar que hoy la jurisprudencia y la doctrina del derecho público en Estados Unidos y entre nosotros están perfectamente modeladas sobre las ideas que acabo de expresar; y es un hecho averiguado que no sólo los autores que siguen con más libertad el desarrollo de la civilización y los sucesos de la vida diaria, sino los jueces, las cortes superiores en los Estados Unidos, han establecido ya como doctrina irrefutable que la Constitución no es un lecho de hierro, no es un anillo inquebrantable donde deba ajustarse hoy y siempre el cuerpo al cual se ha adaptado; y dicen todos ellos con más o menos variantes: la Constitución es un organismo en perpetuo crecimiento, es una planta, es un organismo vivo, y por lo tanto, sigue el desarrollo de la sociedad, como el árbol se cría, como los animales de la selva se desenvuelven libremente con sus fuerzas, su vitalidad y su hermosura.

La sociedad humana que se dicta una Constitución, puede decirse que es un cuerpo vivo: tiene su alma —el principio jurídico de la Constitución que se ha votado y que vive inmanente en todos sus actos—, y tiene también un cuerpo, que es la Nación misma, la sociedad físicamente considerada.

Y así podemos aplicar en este caso la figura que un publicista distinguido aplicaba a la educación: la Constitución de un pueblo joven se parece a esas letras que suele grabarse en los árboles tiernos, pues a medida que se desenvuelven éstos, se agrandan aquéllas.

Esta es la verdad respecto de las constituciones, y cometeríamos una falta imperdonable contra las leyes sociales si creyéramos que son cuerpos sin alma, organismos privados de vitalidad.

Entre nosotros tiene también representantes distinguidos esta escuela. El Presidente Avellaneda expuso ya su opinión sobre lo que él llamaba los “literalistas” de la Constitución, aquellos que interpretan la letra por la letra, y que no se atreven por respeto a la tradición —que cuando es muy prolongada suele convertirse en rutina— a inocular un poco de libertad dentro de estos preceptos constitucionales, que de otra manera serían anillos que aprisionarían el desarrollo de la vida.

III

NECESIDAD Y URGENCIA DE LA REFORMA

Cuando el Poder Ejecutivo se resolvió a enviar a esta Cámara su opinión sobre el proyecto de la minoría de la comisión, lo hizo con la profunda convicción de que eran atribuciones que correspondían al honorable Congreso las de introducir en el régimen actual de la Municipalidad de la Capital las modificaciones que creyese convenientes. Reconocía la prerrogativa del Congreso, desde que el régimen actual está establecido por una ley, y hallándose el Congreso

reunido, aunque fuese en sesiones de prórroga, no podía sino hacer prueba de acatamiento, y así lo hizo con toda la franqueza, con toda la valentía que le caracteriza, señalando una verdadera necesidad pública, y pidiendo al mismo autor de la institución que la modifique, que le ponga un remedio.

Ha tenido que desoir razones de verdadera urgencia, que reclaman una pronta modificación del régimen municipal existente, y tan cierto es esto, que desde que esta discusión se ha iniciado, van corridos cerca de dos meses.

Los males que esta iniciativa se propone curar, los errores que se propone corregir, con el tiempo no han hecho sino ahondarse y agravarse, y por lo tanto, lejos de disminuir, las razones de urgencia y de necesidad que abonan el proyecto de la minoría han aumentado y reclaman cada día una resolución más perentoria.

Debo renovar aquí una protesta sincera formulada en el seno de la comisión de esta Cámara, de que no guiaba al Poder Ejecutivo otro móvil que el de la reforma de la institución municipal; que no ha tenido en vista jamás procedimientos personales de ninguno de los ciudadanos que desempeñan puestos públicos en ese régimen; no los ha analizado, no los ha examinado; sólo ve defectos de hábito, que sólo la ley puede modificar o sacar de raíz. Todo lo que en este debate antes de ahora se ha repetido, se ha insinuado o se ha sugerido respecto a móviles que el ministro o el Poder Ejecutivo en ninguna forma han manifestado, todo corre por cuenta únicamente de la imaginación de sus autores, de esa gran fuerza que en estos debates ha desempeñado un papel tan importante.

La reforma propuesta por el Poder Ejecutivo, se funda pues, en una necesidad observada desde mucho tiempo atrás, de introducir en el gobierno municipal de la ciudad de Buenos Aires cambios reales, cambios fundamentales que nos pongan en el camino de una era, de una nueva época en el desarrollo del gobierno municipal de la ciudad, que acomoden un poco mejor las formas, diré así, políticas, con que se

gobierna la ciudad, al estado actual de su cultura, de su cultura excepcional, de su inmensa población, de su desarrollo sorprendente, y que ha producido este nuevo fenómeno: que es la ciudad de Sudamérica de origen español que presenta más similitudes y que tiene en su seno mayor suma de esos fenómenos sociales contemporáneos que son el motivo de la preocupación más profunda de los más grandes políticos de la Europa, y que están siendo motivo de discusiones y preocupaciones de todos los parlamentos de los países más adelantados.

Nuestra ley municipal, señor Presidente, fué dictada en 1882. Han pasado ya veinte años de esa fecha. Y volviendo a mi idea sobre el rápido desarrollo de nuestra sociabilidad, dos veces ha podido renovarse ya la modalidad social de la capital argentina, y nuestra ley ha quedado, como he dicho, inmovilizada desde hace veinte años.

Entonces, no es extraño que la sociedad actual presente sorpresas, presente fenómenos que los actuales representantes del municipio no pueden ver; no porque no tengan los elementos de criterio necesarios, no porque no sean capaces de gobernar una comuna más grande que esta; no es por eso: es porque hay una relación fundamental entre el origen de ese mandato y el mandato mismo, porque el régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires no está organizado de manera que surjan del voto los representantes de toda la suma de intereses que deben tener su asiento y su desenvolvimiento en los poderes municipales.

El mecanismo electoral en virtud del cual vienen al Concejo Deliberante los representantes del municipio, no puede producir otro fruto que el fruto de hace veinte años; es decir, que la ley no se ha desarrollado de acuerdo con la sociedad, y menos es concebible que exista todavía una ley dictada para una ciudad de 200.000 habitantes, con escasas comunicaciones todavía, rigiendo los destinos de una ciudad que recibe hoy las grandes fuentes de perturbación social que nos suministra la Europa. Mientras esa ley fué dictada para

una ciudad de 200.000 habitantes, tenemos hoy fenómenos correspondientes a una agrupación inmensa de 850.000 almas, lo que, estudiando las leyes psicológicas de las sociedades modernas, nos da la solución del problema. No se trata de cambios caprichosos, de simples veleidades de modificar una institución existente; se trata de un verdadero y profundo problema de sociabilidad política, que nos obliga a conformar el gobierno municipal con las nuevas exigencias de la sociedad argentina, como he dicho, ampliamente desarrolladas y sorprendentemente diversas.

Así vemos cómo nuestras ordenanzas municipales vigentes no han podido prever ninguno de los defectos que agitan a esta sociedad en sus más profundas etapas. El pauperismo existente en esta Capital, los gérmenes de la anarquía, mejor dicho de anarquismo, que perturban este pueblo, sin que sus gobernantes inmediatos se den cuenta del verdadero origen, del verdadero remedio que ellos exigen, son una demostración de que no existe en la ley el elemento previsor para evitarlos y para ponerles un remedio; y serán inútiles todas las prédicas, serán inútiles todos los *meetings*, y las reuniones y todas las peticiones públicas, si la ley orgánica municipal no provee al gobierno local con los elementos de previsión y de acción necesarios para corregirlos o remediarlos.

Estamos, pues, en presencia de un organismo viejo, de un organismo caduco, que no responde a la civilización de este pueblo, y eso es sólo lo que el Poder Ejecutivo tiene en cuenta: el punto de vista más alto de la cuestión y del cual yo invitaría a los señores diputados a no salir, para llegar a una solución acertada, verdaderamente experimental.

Para llegar, pues, a una reforma fundamental en el sentido que acabo de expresar, se necesita, como en todas las cosas humanas, un período de transición, un período de estudio, de prueba, durante el cual se vea las verdaderas causas y se estudien los remedios eficaces. No es, pues, obra del capricho de un partido, ni puede serlo jamás, mucho menos, de las veleidades de un círculo. Estas son medidas de gobier-

no, medidas de alta legislación, que es necesaria abordar con criterio elevado, con criterio sereno, con criterio verdaderamente político, en el sentido más amplio y más noble de esta palabra. Sólo de esta manera podremos producir este resultado: que la nueva ley venga prestigiada con la experiencia, que no sólo varíe la forma de hacer una elección, sino que varíe el criterio de la masa electora; porque si hacemos una ley formularia y esa ley no responde a una inspiración social del medio ambiente, sería una ley inútil, perjudicial, y jamás un medio de remediar los males que estamos deplorando: no haríamos sino ahondarlos y agravarlos cada día más.

Ninguna forma política puede, por lo tanto, realizar mejor, de manera más experimental y práctica, esta necesidad de una transición, de un estudio mejor, de una investigación más amplia que esta que se ha propuesto, que viene abonada por la experiencia de la nación modelo, por la experiencia de la nación mejor gobernada, que mejores resultados ha dado en el mundo actual en materia de instituciones políticas; que es el remedio que acaba de adoptar igualmente el gobierno italiano en presencia de los desórdenes ocurridos en la ciudad de Nápoles, donde se ha establecido justamente el pensamiento literal del proyecto que está en discusión. En uso de las atribuciones de intervención soberana y superior que ejerce el gobierno nacional sobre todas las comunas se ha declarado intervenida la municipalidad de Nápoles, y el gobierno nacional presidirá, por medio de un comisión ejecutiva igual a la de Washington, los negocios de la comuna, mientras no llegue la ocasión de dictar la ley orgánica permanente que corrija todos esos males notados por la experiencia.

No se trae, pues, un pensamiento insólito a la discusión de la cámara: y tan no es así, que tiene sus precedentes entre nosotros mismos, desde que el año 1889 fué dictada también una ley semejante a ésta, que sirvió de transición para el restablecimiento del régimen electivo, tal como existe hoy.

IV

LA REFORMA Y LOS INTERESES POLÍTICOS

Entre los argumentos que se han expuesto para combatir este pensamiento, y sacarlo del terreno propio de la discusión doctrinal en que había sido colocado, con acierto, por el miembro informante de la mayoría, entre esos argumentos, algunos enunciados por otros señores diputados, se insinuaba éste, que brevemente voy a expresar: ha determinado este pensamiento un interés político. Este espíritu político ha perturbado la cuestión, ha adulterado el espíritu institucional con que debía ser estudiada y abordada, y ha hecho que en vez de ser esto una reforma institucional, se la convierta en un pacto político.

Vuelvo aquí a lo que dije al comenzar: que este género de insinuaciones, visible y abiertamente contrarias al texto de las palabras que el Ministro pronunció en el seno de la comisión, cuando expresó el pensamiento del Poder Ejecutivo a este respecto, corren sólo por cuenta de sus autores y pertenecen, pues, al ejercicio de esa facultad imaginativa que, como he dicho, es un recurso tan grande en los debates cuando estos se convierten en pugilatos políticos. Pero el Poder Ejecutivo declaró en el seno de la comisión, con la mayor lealtad, con la mayor franqueza que se debe a este alto cuerpo, que no le animaba ningún pensamiento político de esa clase, y que creía no sólo un error sino una falta el introducir en este debate el interés de partido, porque creía que ese interés de partido habría de desvirtuar, habría de adulterar los verdaderos términos de esta cuestión.

Se ha llegado a sugerir una especie sobre la cual no me voy a detener, porque, como he dicho, no quisiera jamás que este debate degenerase, desde que me he propuesto seguirlo en el tono superior y realmente institucional en que ha sido colocado. Se ha sugerido que este proyecto había sido inven-

tado para entregar el gobierno del municipio a un partido determinado.

Esto, señor presidente, quizá podría haberlo calificado con palabras más duras en el momento del debate; pero hoy, después de tanto tiempo, no me queda sino deplorar que se haya insinuado tal sugestión, porque no es dable, no es lícito anticiparse a los hechos cuando un poder público promete a un cuerpo legislativo como éste y hace protestas leales y sinceras de su verdadero propósito, que es altamente político e institucional: no es lícito ni es permitido anticiparse a los hechos y sugerir intenciones que el autor no ha manifestado.

Yo puedo asegurar que si este proyecto se convierte en ley y se deja al Poder Ejecutivo la facultad que en el proyecto se contiene, de nombrar la comisión administradora de los intereses del municipio, la sociedad, el público, los partidos políticos quizá se sorprenderían ante los resultados, ante la excelencia y la imparcialidad de los nombramientos que se realizase.

Puede asegurar, pues, el Poder Ejecutivo que no hará nombramientos políticos, que no entregará a ningún partido político determinado el gobierno del municipio, porque quiere, pretende y es su deseo, interpretar el voto de la opinión pública tal como lo emitiría en urnas libres, en urnas universales: y así será, mientras las personas que hoy desempeñan el Poder Ejecutivo mantengan su autoridad.

Por lo tanto, volviendo en parte sobre cierto argumento ya insinuado antes por la oposición al proyecto de la minoría, que pretende hacer aparecer a los que lo sostienen como conspirando contra la capacidad electoral del pueblo de Buenos Aires, como considerándolo incapaz de darse una municipalidad propia electiva, sólo se me ocurre decir que su efectismo, su intención alarmista se impone a los ojos del más vulgar observador.

Cuando ha declarado el Poder Ejecutivo, por mi intermedio, que se propone realizar un gobierno comunal digno de la ciudad de Buenos Aires; cuando acaba de expresar que

considera que la ley actual, estereotipada hace veinte años, es incapaz de responder al desarrollo actual de la ciudad, está muy lejos, por cierto, de creer en la incapacidad de la ciudad de Buenos Aires para darse un gobierno propio, y sólo cree que el gobierno municipal actual es indigno, es impropio del desarrollo de esta capital, porque el sufragio y todos los resortes que ha creado la ley son inadecuados para producir el tipo de gobierno que ella exige para desarrollarse libre y convenientemente.

No merece la pena detenerse más en este argumento: y quiero referirme de paso, a otro que también suele producir gran efecto en las asambleas políticas, cuando los oradores tienen la fortuna de inocular su espíritu de partido en ellas. Me refiero a la “muerte de las libertades comunales” tema explotado por la poesía, tema fecundo en declamaciones, en palabras y en discursos, y muy a propósito para servir de rica mina a los retóricos de profesión.

V

LAS LIBERTADES COMUNALES

Se nos ha hecho la historia de las libertades comunales, creo que desde los fueros de Aragón hasta el señor intendente Bullrich; y más todavía, se ha hecho su historia desde los orígenes de Roma. No creo necesaria tanta erudición ni tan largo viaje para llegar a esa sencilla verdad: la libertad municipal, siendo un derecho natural, tiene su forma en la ley. Y aquí contesto indirectamente una cita, honrosa para mi, como todas las que ha hecho el miembro informante de la mayoría, respecto de mi pobre libro, en el cual sostuve la opinión de que el gobierno municipal es de derecho natural. Efectivamente, es de derecho natural. Pero, ¿cómo se traduce en forma de precepto el derecho natural? Se traduce en la ley. La ley ¿quién la dicta? El cuerpo legislativo creado

por la sociedad para gobernarla y dictarle todas las leyes que crea convenientes a su felicidad y prosperidad.

Pero ley natural no quiere decir ley extraña al cuerpo mismo; al contrario: más parecería relacionarse ese concepto expresado por el señor miembro informante, con la intención que lo ha hecho, al sentido que le daban los romanos, cuando decían que la ley natural era aquella que se refería a los animales. No, señor presidente; no es ese el concepto de la filosofía natural en esta materia. Por lo tanto, es la ley, el cuerpo soberano elegido por el pueblo para dictarla, quien le da forma práctica, forma imperativa a estos mandatos abstractos, generales e inmanentes que viven con la sociedad misma, y que se llaman leyes naturales, y que no tienen imperio si un cuerpo legislativo no les da su autoridad.

Por lo tanto, hay en esto también un poco de retórica, un nuevo juego de palabras, y diré, de dialéctica; y yo no creo que esté en el deber de detenerme por más tiempo.

Pero el gobierno es, señor Presidente, algo más que esto; y es extraño que tratándose de cosas tan prácticas, experimentales, tengamos que aceptar hasta el consejo de los poetas. El poeta inglés Pope, tiene por ahí un verso —no lo diré en inglés porque lo pronuncio muy mal, pero traduciré:— “Dejad que los tontos discutan sobre estas formas abstractas de gobierno. Para mí el que da la mejor administración, es el mejor gobierno”. Indudablemente este poeta —y casi siempre los grandes poetas han predicho las grandes verdades políticas— ha dicho una gran verdad política. Busquemos, pues, el tipo de gobierno que nos dé el mejor tipo de administración; y una vez que nos dé el mejor tipo de administración y que estemos bien administrados, tengamos seguro que el gobierno es bueno, y que lo es también la política.

Pero no solamente los poetas, los retóricos, los oradores nos han hablado de esto con muy buenas razones; voy a citar ahora el pensamiento de algunos grandes filósofos contemporáneos respecto del verdadero valor de estas libertades comunales, cuyo nuevo sacrificio, después del de los campos de

Villalar, estamos presenciando con este proyecto del señor diputado Argerich, que parece quisiera ser el suceso de Carlos V o de Felipe II.

Fiske, en su libro sobre *El gobierno civil de los Estados Unidos*, habla del contraste que existe hoy entre el antiguo concepto que tenían los jurisconsultos y oradores norteamericanos respecto de la excelencia de las libertades comunales y el estado actual de esos gobiernos en Estados Unidos; y dice que mientras esos oradores hablaban de sus libertades como si hubieran sido creadas por Dios para el pueblo americano, hoy se atreven a hablar de profundos vicios que minan el gobierno municipal, no solamente de allí, sino de Inglaterra y de otros países civilizados: frases que nos dan a entender que existe una crisis universal en materia de gobierno municipal. Y de esto no tiene la culpa el autor del *Manual de la Constitución*, ni ninguno de los autores que escribieron hace cincuenta años: tiene la culpa el desarrollo natural y espontáneo de la sociedad, que ha hecho que sea hoy mucho más adelantada que hace cuatro décadas.

Otro autor, que escribe en los *Anales de la Academia Norteamericana de ciencias políticas y sociales*, Oberholtzer, cuya obra se titula *Estudio del gobierno propio de nuestras ciudades americanas*, hace ver también —casi hubiera dicho que he bebido en él mis palabras de hace poco— que no son los hombres los autores de este mal. “Es que de los procedimientos electorales actuales, de los municipios existentes, resultará siempre el mismo núcleo de hombres, resultará siempre el mismo producto, resultarán las mismas ideas, los mismos hábitos, las mismas rutinas. Lo males están en el sistema. Hay que atacar el sistema de raíz, porque éste es el mal universal; es la crisis general y universal del sistema municipal en todas partes”. No es un mal de Buenos Aires. Desgraciadamente, estamos en el concierto de los pueblos civilizados, y nos tocan tanto sus males como sus beneficios.

Aquel gran pensador inglés, Lecky, juzga el desarrollo extraordinario que está tomando el industrialismo en los muni-

cipios de América y de Inglaterra, y hace ver la necesidad de que ese crecimiento, impulsado sin duda por las fuerzas socialistas, corresponda con el desarrollo de la verdad democrática, de hábitos de gobierno honestos, progresistas y bien inspirados; y dice que si hemos de adoptar esta expansión industrial de los municipios, debemos también exigir que se desarrolle igualmente la acción de esos gremios, tanto electivos como electores. Hace notar la profunda corrupción de las municipalidades norteamericanas, a punto de que insinúa que no deben ser tomadas como modelo. Pero no voy hasta ese punto; quizá el criterio de autores extranjeros puede ser un tanto perturbado por diferencias de nacionalidad.

VI

LOS ANTIGUOS CABILDOS COLONIALES

Para no extenderme demasiado y acercarme al fin de esta exposición, quiero hablar del verdadero punto de vista del problema municipal de la República Argentina, es decir, el verdadero valor de esto que llamamos libertad comunal, estudiada a la luz de nuestros antecedentes, de nuestra Constitución escrita. A este respecto me extendería ilimitadamente si fuera a recorrer el mismo camino histórico recorrido por los oradores que me han precedido.

No voy a recordar de nuevo el sacrificio de los antiguos comuneros españoles; pero me ha llamado la atención, y no puedo dejar de manifestarlo en esta Cámara, el concepto que se ha expresado aquí respecto al valor de los municipios coloniales entre nosotros. Lo ha expresado con acierto y concisión ejemplar el señor diputado por la Capital, doctor Argerich, y a mí me toca solamente confirmarlo, y acaso ampliarlo en alguna parte.

Hay sobre estos cabildos coloniales en nuestro país una verdadera aberración de ideas. Se nos ha citado el municipio de Buenos Aires como hondamente arraigado en las costum-

bres democráticas de este pueblo, diciéndose que ha servido de modelo en todo tiempo para que los municipios de las provincias tomaran también sus formas, sus modalidades.

Esta es la opinión que yo desearía contradecir, sin ofender por esto ni las aptitudes elevadísimas de este pueblo para gobernarse por sí mismo, ni su gloriosa historia, ni nada de ese conjunto de cualidades que hacen de Buenos Aires el ejemplo, el espejo de la civilización argentina. Pero es que la verdad histórica vale más que todo esto; y para mí la verdad histórica es que el cabildo de Buenos Aires no fué en ningún momento ejemplo de libertad. Y por una razón sencilla: porque estaba viviendo a la sombra del poder colonial, y aquí donde se levantaba esta organización dictatorial, absorbente, absoluta, no podía crecer esta planta rastrera del cabildo, que no tenía ni origen popular verdadero, ni tenía siquiera campo en qué desarrollarse.

Sr. Barroetaveña. — Sí podía, como puede en Rusia bajo el autócrata.

Sr. Ministro del Interior. — Ese es un punto de vista totalmente distinto.

Sr. Barroetaveña. — El señor ministro está equivocado: se lo voy a demostrar con la historia en la mano.

Sr. Ministro del Interior. — No podía desarrollarse como no se desarrolló en ningún período de su historia, porque tenía encima, como he dicho, la sombra del virreinato, que no lo dejaba desenvolverse. Tenía, además, encima, el poder militar, y por lo tanto, las libertades comunales, que sólo se desarrollan allí donde hay atmósfera libre, donde hay campo abierto a las expansiones sociales, no podían tener ese campo ni esa expansión. Por eso, solamente en 1810, cuando desapareció esa fuerza que lo oprimía, fué que el cabildo tuvo ese gran movimiento de expansión, esa explosión de vida y de libertad, y bastó un solo momento para convertirlo en el foco de la revolución nacional. Pero fué solamente en ese instante que pudo hacerlo, cuando desapareció de encima de sus espaldas este peso enorme, este peso que ha agobiado to-

da su existencia durante tres siglos. Entonces la Municipalidad de Buenos Aires, libremente desenvuelta con el calor de la vida nacional, sirvió de ejemplo a los demás municipios, dirigiendo su acción; y entonces colaboró con todas ellas en las funciones representativas de nuestras asambleas nacionales y se convirtió realmente, como el señor López lo demuestra muy bien, en el órgano del movimiento revolucionario, que para este ilustre historiador fué un movimiento comunal perfectamente caracterizado.

La vida de los municipios, señor Presidente, estaba radicada lejos de aquí; estaba radicada allí donde la influencia del poder del gobierno central llegaba débil, apagada por la distancia de los desiertos intermedios, y donde el hombre se agrupaba con sus semejantes, en una comuna lejana, distante de las demás comunas, que, como sabemos muy bien, se esparcieron con largos intermedios en el vasto territorio, procedentes de las tres distintas corrientes de población y de civilización de nuestro país, que dejaron estos municipios esparcidos así en tan amplios espacios. Esos hombres agrupados allá, lejos de esta sombra mortífera del coloniaje, desarrollaron sus propias fuerzas individuales y combinadas. Y así tenemos el municipio de Santa Fe, cuyo momento histórico más hermoso ha sido descrito con verdadero colorido y brillo por un distinguido miembro de esta cámara, que no veo hoy en su asiento, el señor diputado Lassaga.

El municipio de Córdoba, cuya historia es la historia de una verdadera república, desenvolviéndose normalmente, y llegando algunas veces a poner a raya aun al mismo poder político del gobernador y capitán general de la provincia.

Sr. Barroetaveña. — Ya ve el señor ministro cómo servían los cabildos.

Sr. Ministro del Interior. — Los cabildos provinciales, señor diputado, como sirvió el cabildo de Buenos Aires cuando se vió libre de la acción de la autoridad colonial.

Sr. Barroetaveña. — Y como sirvió el de Buenos Aires declarando caduco el virrey, proclamando la libertad.

Sr. Ministro del Interior. — Lo declararon todos los demás pueblos argentinos representados en ese instante por el voto dado en el cabildo de Buenos Aires, lo que constituye sin duda, un gran título de honor para este último.

Sr. Argerich. — El día antes el pueblo había gritado mueras al cabildo, y el cabildo pasó a ser un instrumento en manos de los hombres de la Revolución.

Sr. Ministro del Interior. — Y fué, como sabemos muy bien, engrosado con un cabildo abierto, un verdadero plebiscito.

He enunciado estas ideas sobre los cabildos provinciales, para exponer esta otra doctrina: que el gobierno municipal es de derecho común como en Estados Unidos y como aquí.

El derecho municipal pertenece originariamente a las provincias, y la Capital de la Nación, como es creación de las provincias, es delegación de los poderes de la Nación entera, representada en ellas.

Es, pues, un poder de excepción, un poder delegado, un poder limitado; y la regla general, es que el poder anterior, inmanente, pertenece a la Nación, y la Nación entera es un compuesto de regiones llamadas provincias. Estas provincias, cuando se han organizado en nación, se han dado una cabeza, y entonces han delegado toda aquella parte de la soberanía directiva que necesitaban imponer a una cabeza directiva. (*¡Muy bien!*) Por lo tanto, el derecho municipal es originariamente provincial, y por eso cuando en 1853, —voy a ir más adelante— cuando en 1880 la ciudad de Buenos Aires fué federalizada, desaparece virtualmente el municipio de la ciudad de Buenos Aires, para ser el municipio de la Constitución, el municipio federal. Había cambiado de existencia, había cambiado de alma. Eso es lo que ha ocurrido, por más que la ley experimental dictada se adaptase a las condiciones antiguas, para hacer un gobierno práctico, indudablemente. No tenía ningún precepto imperativo que la obligase a establecer esa forma de municipio, desde el momento en que obraba con toda la suma de soberanía necesaria para

crear el gobierno municipal que creyera conveniente para el distrito federal.

Por otra parte, ese mismo derecho municipal provincial tiene su momento de transformación, que explica la situación verdadera del problema.

VII

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Los cabildos del año 10 que la revolución encontró funcionando, anémicamente unos, otros vigorosos, según el cúmulo de circunstancias físicas y sociales que no es del caso expresar ahora, estos cabildos provinciales, por el hecho sólo de la revolución, es decir, del rompimiento del vínculo que los ligaba con la metrópoli, reasumieron la soberanía popular; y como no es propio, ni es admisible, ni es lógico que existieran muchas soberanías dentro de la misma región, aquella reunión de hombres que había tenido la representación real, actual, de sus respectivas agrupaciones, fueron los que depositaron en ese instante la soberanía en el pueblo argentino, en sus distintas regiones.

Así se convirtieron en cuerpos electivos para constituir la Asamblea de 1813, y algunas otras. Y durante el largo intervalo que va desde 1821 hasta 1853, desaparece en el primero el cabildo de Buenos Aires, y en el segundo se realiza la sanción de la Constitución, se opera en ellos la transformación de cabildos en salas, salas capitulares primero, salas legislativas después; y últimamente estas salas, antiguos cabildos, fueron convertidas en las legislaturas de la Constitución. Y tan es así, que hay cláusulas en la Constitución del 53 que, refiriéndose a estas legislaturas creadas por las provincias antes de aquella carta, reconocen las leyes que hubiesen dictado estas salas o legislaturas, que eran verdaderos representantes de la soberanía local; y esas eran las

que debían dictar las leyes, dar forma a la ley natural municipal preexistente en las provincias para darle la nueva forma conveniente, de acuerdo con la nueva Constitución federal. Así es cómo lo expresa, —y este es su comentario vivo,— el artículo 5º de la Constitución, cuando exige a las provincias, para que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones, que aseguren su régimen municipal.

¿Quién debe organizar el régimen municipal? Indudablemente son las legislaturas de las provincias o las convenciones constituyentes.

No va a nacer por generación espontánea el régimen municipal. Y cuando la Constitución dice sólo *régimen municipal*, no dice electivos, por más que yo crea que así deba ser; pero la Constitución no lo ha dicho y yo sostengo, con mi criterio jurídico, que las legislaturas de provincia pueden organizar cualquier régimen municipal, sea o no electivo.

Y hay una jurisprudencia en los Estados Unidos, que establece este principio: no es necesaria la elección, para que sea llamada corporación municipal o régimen municipal.

Voy a citar luego el fallo más importante.

Por igual sistema de raciocinio, el artículo 81 de la Constitución, del que tanto provecho quería sacar el señor miembro informante de la mayoría de la comisión, habla simple y literalmente de presidente de la Municipalidad.

Respecto de la palabra “municipalidad”, el miembro informante, si no recuerdo mal, citaba la opinión de Savigny, para decir que esa palabra llevaba consigo el concepto de la elección. No creo esto yo.

Municipalidad sólo quiere decir corporación, corporación reconocida por la ley; y no hay ninguna persona jurídica que no tenga su origen en el reconocimiento de la ley, porque no puede haber ninguna corporación o persona que represente el todo o parte de la soberanía, que no esté autorizada por el poder soberano, que es la legislatura.

Por lo tanto, el verdadero concepto de municipalidad es simplemente de corporación, o cuerpo autorizado por la ley

para gobernarse a sí mismo, y no es otro en el sentido de la ley romana y en el sentido de la ley argentina.

La Constitución en su artículo 81 habla de que un ejemplar de la lista de electores debe ser depositado en manos del presidente de la Municipalidad; y si fuera a argumentar con sutilezas, diría también que designa precisamente al poder ejecutivo de la municipalidad que es el presidente, y no designa en ninguna forma al poder electivo, porque habría dicho “en manos del Concejo Deliberante, que será elegido popularmente”. Pero la Constitución, como todo instrumento de gobierno, ha sido más previsora, y no ha querido expresar una palabra tan precisa, que limitase el concepto futuro del legislador, que tuviera que amoldar la forma gubernativa a las condiciones actuales de la sociedad que se ha de gobernar.

VIII

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO

Voy a concluir en breve, señor Presidente; pero antes va a disculparme todavía la honorable Cámara que diga dos palabras sobre la constitucionalidad estricta de esta forma de municipio que el proyecto de la minoría establece.

Dije al comenzar que cuando el Poder Ejecutivo propiciaba una forma de transición que sirviese como de paso de una forma antigua a otra más razonable, de acuerdo con las condiciones actuales del pueblo, no había escogido una forma exótica, una forma inconstitucional, sino que había traído, precisamente, siguiendo nuestra tradición política, el ejemplo y el modelo de la nación que en todas las cosas nos ha servido de guía, la forma vigente en el municipio de Wáshington. Y conviene establecer en esta discusión, señor Presidente, —ya que se ha hecho costumbre citar en los casos judiciales las opiniones vertidas en el Congreso,— el sentido constitucional, desde luego, porque durante este período de tran-

sición, si se sancionara esta ley, podrían venir debates judiciales, casos contenciosos en los cuales la personería de esta corporación sea discutida y sus actos desconocidos. Por esto me permito reclamar por un instante más la benevolencia de la Cámara, para establecer el sentido constitucional de esta forma de gobierno.

El problema es idéntico, tanto en la Constitución de los Estados Unidos como en la nuestra. Allí la cláusula 17 de la sección VIII del artículo I dice exactamente lo mismo, con pequeñísimas variaciones de detalle, que el inciso 27 del artículo 67 de nuestra Constitución, respecto del poder exclusivo del Congreso para legislar sobre el territorio que se declare Capital de la Nación. Nuestra Constitución va más allá todavía; y al hablar de las atribuciones del Presidente, es sabido que lo hace el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación. Luego, establece ya, previamente, cuál es el poder ejecutivo de este gobierno municipal. Por lo tanto, a igual ley, a igual forma, ha correspondido un desarrollo igual de jurisprudencia; y la jurisprudencia de los Estados Unidos aplicando la cláusula 17, es perfectamente aplicable a todos los casos en que nosotros tratamos de explicar el alcance de nuestra cláusula 27 del artículo 67.

Esto está indicado, no sólo por el sentido común, sino por los fallos de nuestra Corte, que ha declarado incorporados a la jurisprudencia argentina todos los fallos de la Corte de los Estados Unidos que expliquen iguales cláusulas.

Por lo tanto, la historia de aquel municipio y su jurisprudencia nos corresponde a nosotros. Y digo la historia, señor Presidente, porque, me parece, podré desvanecer cierta opinión bastante vulgarizada: que las diferencias entre un municipio y otro son profundas, desde que Wáshington fué improvisado en un desierto y Buenos Aires tenía una existencia de más de dos siglos.

Nada es más inexacto que esto, señor Presidente.

El territorio sobre el cual se levantó la ciudad de Wáshington no era un territorio inhabitado; era un territorio

que contenía núcleos de población; y tan es esto exacto que existen cuatro o cinco fallos de la Suprema Corte en donde se establece que las leyes existentes en los condados de Alejandría y Wáshington, existentes en ese territorio cedido por Maryland a los Estados Unidos, eran existentes y obligatorias para los habitantes del distrito federal, mientras el Congreso no estableciese la ley común que debía regir allí. Y basta, para los efectos de la aplicación de la ley, que hubiese un solo habitante, para que el problema tuviese su existencia en la forma en que se presenta.

Más todavía. Si fuéramos a llevar el concepto de la soberanía y del imperio de la ley a extremos metafísicos, diría que basta que hubiese habido un territorio regido por una ley, para que la preexistencia de esa legislación se diera por reconocida. Pero no ha habido necesidad de llevarla a extremos metafísicos, porque existía población, y así lo establecen los fallos de la Corte cuando agrega: "mientras el Congreso no derogue las leyes preexistentes de los Estados de Maryland y Virginia".

Saben los señores diputados que el distrito de Wáshington debía contener cien millas cuadradas: Maryland cedió sesenta y cuatro y Virginia treinta y seis. Así se formó la actual ciudad de Wáshington.

El año 46 Wáshington devolvió a Virginia la porción de territorio que había recibido. De manera que los problemas relativos a ese estado desaparecen, y queda sólo Maryland. Por eso la historia de la jurisprudencia sólo cita a Maryland.

Desde 1800 a 1878, en que se dictó la ley permanente, en Wáshington han regido alternativamente los dos sistemas, primero el sistema ejecutivo, de tres comisionados, como hoy, después el sistema territorial con legislatura electiva.

El año 1871 imperó esta nueva forma y se dictó una ley creando un Concejo Deliberativo con dos ramas: la popular elegida por el pueblo y el Senado, diremos así, y el Intendente, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Unión.

A los tres años hubo que derogar esta ley, y tanto los autores que han tratado este punto, como los sabios jueces de la Corte que lo han estudiado, están contestes en declarar que no dió resultado esta forma, que fué inconveniente e inconsistente para llenar las necesidades de aquel municipio que se desenvolvía con tanta rapidez.

En el año 1878 el Congreso, aleccionado por esa triste experiencia del gobierno electivo, estableció por primera vez —dicen los fallos de la Corte— el gobierno permanente que debía tener el distrito federal, de acuerdo con la Constitución. Y estos son los términos expresos de la sentencia de la Corte que voy a mostrar a la honorable Cámara.

La jurisprudencia se desenvuelve alrededor de este concepto: cuál es el alcance del poder legislativo sobre el Municipio de Wáshington; cuáles son los alcances del poder ejecutivo respecto del mismo gobierno; pero como en nuestro caso sólo nos correspondería el poder del Congreso, me limitaré a éste solamente.

Las sentencias de las Cortes de los Estados Unidos están acordes en este principio invariable: que el poder legislativo del Congreso, como legislatura del distrito, es ilimitado, y de doble carácter: político y municipal. De manera que, como no puede haber más que una soberanía, no puede haber este fraccionamiento del poder de legislar, que es el poder más representativo de la soberanía.

Por lo tanto, el Congreso, como legislatura de la Capital, gobierna los intereses políticos y los intereses comunales del distrito; sólo sí que por razón de experiencia, por razón de facilidades, por razones de detalle, subdivide la facultad administrativa en cuerpos deliberantes o ejecutivos de carácter local, para ocuparse de las minucias del gobierno de una gran ciudad como es ésta, que escapan por razones materiales de tiempo, a la legislación amplia y más general del Congreso, del cuerpo político nacional.

IX

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Así tenemos el caso de Barnes contra el distrito de Columbia, en el tomo 91 de los fallos, página 340, donde se pone en cuestión, se estudia la constitucionalidad del gobierno electivo, establecido por la ley del año 71; y allí se dice, voy a citar para ser más exacto las palabras textuales:

1º “Una corporación municipal en el ejercicio de sus deberes es un departamento del Estado; sus facultades pueden ser grandes o pequeñas: pueden ser aumentadas o disminuídas, de tiempo en tiempo, a voluntad del Estado, o el Estado opuede directamente o por sí mismo ejercer en cualquier localidad todos los poderes usualmente conferidos a tal corporación. Esos cambios no alteran su carácter fundamental”.

2º “El que esas personas, (los funcionarios municipales) que así obran, sean nombrados por el gobernador o el Presidente, o sean elegidos por el pueblo, no afecta la cuestión de si son o no partes de la corporación o agentes de ella, ni influye en la misma la fuente de donde reciben su compensación”.

Pero no es esto sólo, sino que dictada la ley del 78, y puesta en cuestión su validez ante la Corte, se dicta el fallo, en el caso del Ferrocarril Metropolitano contra el distrito de Columbia, tomo 132, página 1, año 1889.

Y dice lo siguiente: “Bajo estos diferentes cambios, — hace la historia del municipio de Wáshington— la administración de los negocios del distrito de la ciudad de Wáshington ha seguido el mismo camino, excepto un cambio de los depositarios del poder y en la extensión de las facultades conferidas a los mismos. Los poderes legislativos han cesado ahora y el gobierno municipal está reducido a una simple administración. La identidad de su existencia corporativa con-

tinúa, y todas las acciones y juicios en pro y en contra del distrito se han conservado intactos a través de los cambios ocurridos”.

Y en la página 8, el juez Bradley, fundando el fallo, dice: “Somos de opinión que la capacidad y responsabilidad corporativas del distrito de Columbia quedan como antes, y que su carácter de nueva corporación municipal no ha cambiado sino en el modo de nombrar sus empleados, ni ha cambiado su carácter de cuerpo político municipal. No creemos que sea necesario a un gobierno municipal, o para la responsabilidad municipal, que sus funcionarios sean elegidos por el pueblo. El gobierno propio local, es sin duda deseable allí donde no hay razones poderosas contra su ejercicio: pero él no es exigido por ningún principio inexorable. No son poco frecuentes los nombramientos de comisiones por la legislatura o por el ejecutivo del Estado para la administración de los negocios municipales, o de una parte de ellos, a veces temporariamente y otras de modo permanente. Esto puede ser exigido por razones de facilidad, por exigencias de la situación, por los avances de la corrupción, por la ausencia del orden y seguridad pública, por la necesidad de una experiencia ejecutiva en el gobierno de determinadas poblaciones”.

Pero todavía hay un fallo preciso y terminantemente definitivo en esta materia. Es el que se denomina *Eckloff v. district of Columbia*, que se registra en el tomo 135, página 240, de las Sentencias de la Corte Suprema. Este fallo decide que la ley de 11 de junio de 1878 que derogó el gobierno electivo del 71, y que se encuentra en el tomo 20 de los Estatutos *in extenso* de los Estados Unidos, dice literalmente: “Dió al distrito de Columbia por la primera vez una forma permanente de gobierno, de la naturaleza que la Constitución establece”.

Es decir, que por primera vez, después de las alternativas de gobiernos ejecutivos y electivos, se daba al gobierno de Wáshington la forma permanente que la Constitución esta-

blece, que es el gobierno nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y con carácter permanente.

Este fallo fué confirmado posteriormente por otro que se registra en el tomo 143, página 18 denominado: *District of Columbia v. Hultin*; por otro denominado *Shoemaker v. United States*, tomo 147, página 282; y posteriormente por otro más moderno, del año 99, denominado *Capital Traction C^o v. Hof*, tomo 174, página 1.

Todos estos fallos que he citado seleccionados, para no fatigar la atención de la Cámara, establecen, pues, la doctrina irrefutable, la doctrina permanente y definitiva respecto a que la forma electiva o ejecutiva es indiferente a los objetos de determinar la existencia corporativa, autónoma, *sui juris*, de estas entidades llamadas municipios.

Pero observaba el señor miembro informante de la minoría, con mucha razón, que por qué no ha de ser así, si derivan su existencia de dos altos poderes del Estado, que son a su vez electivos. Y así como los miembros del Poder Judicial son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, sin que por eso deje de ser el tercer poder de la Nación, ¿por qué un Poder de categoría inferior, como es el municipal, no ha de ser tal corporación política y civil, si tiene sus poderes derivados de la misma fuente que el Poder Judicial de la Nación?

X

SENTIDO MODERNO Y PRÁCTICO DE LA REFORMA. CONCLUSIÓN.

Para terminar, señor Presidente, y dejando de lado varias otras cuestiones de detalle que han sido ya acertadamente resueltas en el debate, debo expresar el propósito final con que el Poder Ejecutivo ha concurrido a la sanción de este proyecto, fundado, como se ha visto, en los irrefutables testimonios jurídicos de la Suprema Corte de los Estados Unidos, en la doctrina de los autores, que no he expuesto para no ser

ya odioso a la honorable Cámara, y en nuestros propios antecedentes, desde que tenemos ya una ley dictada por este mismo Congreso, estableciendo la misma comisión, cuya existencia constitucional y legal no ha sido desconocida.

Ha resuelto, pues, adherir a este pensamiento, con el propósito de subsanar deficiencias del momento, males actuales que no es posible pasar sin un correctivo, sin un remedio eficaz para concurrir a dar a la ciudad de Buenos Aires un municipio verdaderamente representativo de todos sus intereses, de todas sus clases sociales, —ya que esta palabra *clases* está incorporada a nuestro vocabulario político,— de todas las modalidades nuevas que presenta la ciudad de Buenos Aires en este sorprendente desarrollo de los últimos tiempos, que ha hecho que se convierta en una especie de refugio para diversas especies de inmigraciones que vienen trayéndonos, junto con la ponderada influencia de sus brazos, también todos los vicios de la vieja Europa, y que nosotros, con nuestra sangre nueva, con nuestra asimilación fácil de todas las cosas que nos vienen de afuera, lo cual es una de nuestras fuerzas principales, nos convierte en un terreno propicio para el desarrollo de todas las enfermedades sociales contemporáneas; y estas enfermedades sociales, que radican en lo más hondo y en lo más inmediato del cuerpo social, están directa e inmediatamente a cargo del poder que más de cerca atiende las necesidades locales, que es la Municipalidad. Por eso es que he dicho, al comenzar, que esta Municipalidad formada por este sistema, por estos hábitos, por estas rutinas y por estos vicios políticos que nos caracterizan en tantos dominios de nuestra vida institucional, debe ser cambiada de raíz inventando aquí todos reunidos, legislando para el país, para el bien de nuestro país, para mayor gloria de nuestra gran metrópoli, inventando un medio que nos dé un gobierno amplio, capaz de contener todas las fuerzas substanciales de nuestra sociedad, que verdaderamente sorprende, no digo a nosotros, sino que sorprende al mundo entero.

Y por el medio que se propone en el proyecto de la mino-

ría, no se hace sino, como recurso constitucional, devolver al Poder Ejecutivo el ejercicio directo e inmediato de la facultad que, con estas mismas palabras, consagra la Constitución, que hace del Presidente de la República el jefe inmediato y local de la Capital; no pudiendo encontrarse en el vocabulario político, ni aun vulgar, ninguna otra palabra que exprese la relación más corta, la supresión más absoluta del espacio entre un gobierno y la cosa gobernada, como en esto de decir: *inmediato y local*. Ya no hay otra palabra para expresar esta consubstancialidad de la causa con el efecto.

Que no sería posible el gobierno en esta forma. Tan es posible, señor Presidente, que en Estados Unidos no sólo el Poder Ejecutivo gobierna por intermedio de estas comisiones ejecutivas, sino que gobierna el Congreso directamente los intereses del municipio de Wáshington; y existen comisiones especiales encargadas de los asuntos del distrito de Columbia, y anualmente se reúnen las comisiones de la Cámara y del Senado para aprobar las ordenanzas de carácter general que dictan las comisiones especiales del distrito, y esto no motiva ningún estorbo, y el Congreso, como legislatura local, ejerce directamente el gobierno del distrito federal y lo ejerce con gran aplauso del mundo entero, desde que Wáshington es una de las ciudades mejor administradas que existen.

Creo, pues, señor Presidente, pidiendo disculpa a la honorable Cámara por el tiempo excesivo que le he ocupado, que debemos... que debe la honorable Cámara, —no he perdido todavía el hábito de vincularme con los señores diputados, cuando hace tan poco tiempo tenía el honor y el placer de sentarme entre ellos,— creo que deben los señores diputados votar esta ley en la forma propuesta por la minoría de la Comisión, porque el Poder Ejecutivo la considera el único medio de preparar el municipio de Buenos Aires para adoptar un gobierno permanente, sea o no electivo, en grado primario o secundario, pero que sea gobierno propio, nacido de su seno, de sus propias leyes sociales, de su espontáneo crecimiento, y que sea capaz de hacer su felicidad en el por-

venir, librándolo de estas contingencias, de estas alternativas que sólo proceden de la insubsistencia de las actuales bases del régimen municipal; que invente un sistema de sufragio para que concurren a las urnas, no sólo los profesionales, como hoy, debido al abandono genial de nuestros derechos que en todas partes se nota; para que concurren realmente a las urnas electorales las clases de la sociedad que tengan interés en el gobierno propio, y que no resulte esta parodia de gobierno comunal electivo que nos damos el lujo de tener, y que no es realmente representativo sino de una parte mínima de la inmensa población de la ciudad de Buenos Aires.

Tan es esto así, que hay libros nuevos, iniciativas brillantes de grandes jurisconsultos europeos; entre ellos citaré uno que ahora recuerdo, Benoist, con su gran libro sobre *La crisis del estado moderno* en que propone otras bases para el sufragio electoral, tanto en el orden municipal como en el legislativo superior; porque todos reconocen que ya estas palabras vulgarmente proclamadas, "sufragio libre", "libertades electorales", "libertades comunales", es necesario que dejen de ser palabras para convertirse en hechos. Y este es el ideal de todos los hombres verdaderamente patriotas, que quieren gobierno, no palabras que buscan acción, no discursos. Si hemos de realizar algún día los votos de los que nos han dado instituciones, y de aquellos que han sufrido para conseguir una forma política más o menos adaptable a las condiciones de la vida moderna, es necesario acercarnos a la realidad y darnos instituciones que sean una verdad para nosotros y una promesa real para el porvenir; pero apartemos de nuestros hábitos políticos esta mentira permanente, este programa perpétuo jamás cumplido; y que haya leyes propiciatorias, leyes cariñosas, leyes atractivas, que lleven los hombres a los comicios, a fin de que los profesionales de la política no se arroguen un derecho de representación que en realidad no les corresponde, desde que concurren, con este ausentismo que caracteriza a nuestras razas y sociedades, y que separan de las funciones representativas del municipio, precisamente a

las clases que más interés deberían tener en hacerse representar, que son las clases pudientes, las clases que tienen capital y constituyen la riqueza colectiva del pueblo.

Este es el propósito que he manifestado a nombre del Poder Ejecutivo, de constituir, en caso de que esta ley sea votada, una comisión de personas de representación de la sociedad de Buenos Aires, de todos sus gremios, populares, económicos, industriales, de todo aquello que en su conjunto sea una representación real del pueblo de la Capital; y tiene que hacerlo así, desde el momento que acude a poderes excepcionales. Manifestado este propósito, creo que la honorable Cámara no tendrá inconveniente en prestar su apoyo al proyecto de la minoría de la Comisión que con tanto brillo ha sostenido su miembro informante.

Y para no fatigar más la atención de la Cámara, he concluído. (*¡Muy bien! Aplausos*).

IX

REGIMEN MUNICIPAL DE LA CAPITAL

REGIMEN MUNICIPAL DE LA CAPITAL

Sesión del Senado, del 28 de noviembre de 1901

I

ORADORES Y ACTORES POLÍTICOS

Señor Ministro del Interior. — Pido la palabra.

Una circunstancia incidental, la ausencia del señor senador por Buenos Aires (1) en esta segunda parte de la sesión, impone forzosamente a mi palabra un matiz diferente del que hubiera asumido, si él me hubiese honrado escuchando mi réplica.

Es conocida de todos los señores senadores mi absoluta falta de aptitudes trágicas; he manifestado ya en el seno de esta Cámara que creo absolutamente inadecuado para los debates de la ley, para la tarea ordinaria del legislador, este afán nuestro de convertir todas las sesiones y todos los debates en verdaderas representaciones teatrales; creo del más pésimo efecto, para la buena legislación y para el gobierno sereno y tranquilo de todos los negocios públicos, este resabio que, sin duda alguna, tiene mucho de rutina y de vicio, pero contribuye, con daño visible del país, a ofuscar los criterios, no solamente de los actores en estas representaciones sensacionales, sino del pueblo entero, de la opinión, que es

(1) El doctor don Carlos Pellegrini. — Véase, además, los documentos parlamentarios correspondientes, en el apéndice V, de este volumen.

más propensa a juzgar de los discursos, de las actitudes, de las ideas de los hombres que hablan en este recinto, por el efecto que ellos producen, por el énfasis que natural o artificialmente se pone en aquéllos, que por la bondad o la sinceridad de las opiniones.

No creo, señor Presidente, que valga la pena de que ningún hombre público, ningún hombre serio, pierda los años de su vida en aprender declamaciones que para nada sirven sino para extraviar los criterios y perturbar la labor normal del legislador.

Pero es, sin duda alguna, una aptitud envidiable la de todos los hombres que pueden hacer de la retórica y de esas cualidades externas un arma o un instrumento eficaz de convicción, hasta el punto de reemplazar por completo, muchas veces, con ellas, el convencimiento íntimo de las ideas y de las cosas.

Siento, como he dicho, que no esté presente el señor senador por Buenos Aires, cuyo discurso último viene a probar una vez más el defecto de entrar en la discusión de los asuntos públicos con ánimo prevenido, defecto que un maestro en letras clásicas sintetiza en estas palabras: que el historiador, —comprende también el hombre político,— debe juzgar de todas las cosas *sine ira ac studio*; discurso tan lleno de matices, de florecencias, de vibraciones extrañas, y algunas veces de rugidos, que no se sabe si son de dolor o de furia; pero más parece que fuesen de lo primero, porque él ha concluido diciendo que acababa de entonar una oración fúnebre a las libertades del pueblo de Buenos Aires.

¡Quizás el senador por Buenos Aires tenga razón, y su discurso haya sido en realidad una oración fúnebre!

Es costumbre de los pueblos poéticos coronar las columnas trucas de los cementerios con enredaderas de hiedra. Algo de esto me ha sugerido el discurso del señor senador. El peso con que él cae sobre sus adversarios es el de esas columnas que se desploman, arrastrando consigo las enredaderas que las envuelven. El cae así sobre los adversarios, porque duran-

te toda su vida pública se ha mantenido siempre erguido, arrogante, orgulloso, como una columna corintia; pero, por desgracia, los vientos de la adversidad personal, los vientos...

Sr. Cané. — De la ingratitude.

Sr. Ministro del Interior. — ...quizás, señor senador; pero, habría que saber en qué corazón la vamos a encontrar.

Esta columna, que desafiaba todos los elementos, ha caído sobre nosotros con estrépito, pero no será capaz de matar en germen las raíces nuevas que están fecundando nuestro suelo, y que corresponden a esos árboles jóvenes que rasgan la tierra donde nacen.

Los hombres nuevos que observan el señor senador por Buenos Aires ven con sorpresa estos cambios tan repentinos de actitudes y de posiciones, que lo transforman, de la noche a la mañana, de firme y constante sostenedor de la idea gobernante, en un ariete de las masas populares; pero no podrá el señor senador, con todo su esfuerzo, matar las ideas nuevas, y mucho menos matar el ánimo de los hombres que, a despecho de esas energías, vienen imponiendo el fruto de enseñanzas nuevas en el gobierno de la Nación. (*Aplausos*).

Cuando los hombres no saben retirarse a tiempo de la escena, ha dicho un historiador, haciendo el elogio de San Martín, que no saben sujetarse a las trayectorias naturales de su actuación política, pretendiendo prolongar su influencia más allá de donde lo indican los tiempos y las circunstancias, cometen un gran error, que los expone a ser desalojados de la escena. Es necesario no dejarse invadir por estas causas de desequilibrio y de perturbación en el criterio público que pueden influir en las masas populares y traducirse en falsas direcciones, y muchas veces en movimientos errados y peligrosos para la paz de la Nación.

La voz simpática del autor de *Juvenilia*, ese libro nunca bastante alabado, porque trae al recuerdo de los hombres maduros las épocas más felices, que son siempre las que han pasado; ya que esa voz, siempre insinuante y suave, me llama a un momento de idealidad y de sentimientos íntimos, debo

decir que veo con la más profunda tristeza la actitud del señor senador por Buenos Aires.

No la he encontrado propia del hombre que ha recorrido todo su camino, rodeado siempre, hasta ayer, del aplauso de todos los que lo han seguido; no la encuentro propia del hombre político que ha acaudillado partidos, que ha sostenido y ayudado a sostener gobiernos, que ha influído tantas veces en las decisiones de los congresos y de las asambleas populares, al presentarse así, de súbito, en una forma insólita, inesperada, sorprendente para el país que ha contemplado toda su acción política, después de un día memorable en que, quizá, dando ejemplo raro, excepcional, de civismo, de elevado patriotismo, de respeto profundo por las instituciones libres, y por esto que siempre debe ser respetado y tenido en cuenta en los consejos de gobierno: la opinión pública bien entendida y bien calificada, el gobierno de la Nación creyó conveniente prestar oídos a los sanos consejos de esa misma opinión bien inspirada, y se presentó ante este soberano cuerpo, haciendo formal declaración de que abandonaba la idea que ha quedado en nuestros fastos históricos con su propio nombre "de la unificación de las deudas nacionales".

Piénsese lo que se quiera de mis palabras; hágase o no se haga la distinción entre el hombre y el Ministro; pero el hombre aquí presente dice que el senador que acaba de hablar no ha hablado correctamente, y que este soberano cuerpo, que ha escuchado de sus labios recriminaciones inaceptables, será testigo de estas palabras que yo pronuncio: que el señor senador por Buenos Aires ha sacrificado a un sentimiento personal, en una cuestión pública, toda su actuación política; y sí, por fortuna, él hubiese tenido la fuerza que se imaginaba tener en el momento de producir aquel acto, hubiera expuesto al país a uno de los desastres más grandes de que hubiese memoria en nuestra historia interna. Pero, felizmente, hay un equilibrio, una ley ineludible, que hace que los errores corregidos nunca produzcan males irreparables para el país que ha incurrido en ellos.

Un gran político de los tiempos modernos, juzgando de los males más profundos que agitaban a la sociedad de Florencia, cuando imperaba en ella el régimen del señorío, decía que el peor de los vicios de aquella institución consistía en que casi siempre tomaban parte decisiva en los asuntos públicos personas privadas, extrañas a los consejos gubernativos; y hacía notar la causa: el que esas personas carecen de la responsabilidad que corresponde a los hombres puestos por el voto de los pueblos o el nombramiento constitucional, al frente de los negocios del Estado; carecen de la necesaria responsabilidad y, por lo tanto, tienen el campo libre para influir en esos gobiernos abiertamente, sin distinguir entre sus pasiones personales o sus intereses propios y los intereses generales del país.

Esta tiranía, señor Presidente, de los hombres providenciales, de los hombres que se creen *deus ex machina* en todo el movimiento de los gobiernos, ha sido la causa de numerosos desastres en muchos pueblos de la época contemporánea; y no hace mucho se ha visto a un emperador joven, a los pocos días de ceñirse la corona, mandar a retiro aun al viejo consejero, al *Canciller de Hierro*, que se consideraba la columna irremplazable para la existencia del imperio alemán. ¿Acaso cayó el imperio porque la columna fué quitada de su sitio? No, señor Presidente: es que debajo de esa columna existía algo más que un pedazo de tierra; existía toda una convicción nacional; existía todo un pueblo de educación largamente preparada; existía una generación de hombres que comprendían lo que vale la unidad nacional, lo que vale la existencia, la permanencia de los elementos sociales agrupados para constituir una forma determinada de gobierno.

Por lo tanto, los hombres-instituciones no existen, han desaparecido de nuestro derecho moderno, de nuestra política actual. No importa que priven de sus sabios consejos al gobierno o a los hombres políticos: vendrán otros que los reemplazarán; la marea humana es interminable, es como las olas

del océano: mientras unas van otras vienen, y el océano marcha eternamente, como dice Macaulay. (*Muy bien*).

Yo no soy nadie señor Presidente; jamás he pretendido ser más que un hombre de estudio, un hombre modesto, que ha vivido en medio de sus libros, hasta que el señor Presidente de la República me sorprendió con este honor, que me hizo vacilar tantos días: me llamaba a formar parte de sus consejos de gobierno.

¿Qué podía yo llevarle señor Presidente? Nada más que el pobre fruto de mis estudios.

Sin verdadera experiencia política, aunque hubiese formado parte algún tiempo de asambleas legislativas y gobiernos de provincia, nunca había pretendido que mi personalidad representase otra cosa que esa fuerza ignorada de un hombre de estudio, que consagra sus horas a las investigaciones teóricas, de verdades generales. Por consiguiente, sería una presunción inexplicable, de mi parte, el oponer mi modesta personalidad a la grande y generalmente reconocida del señor senador por Buenos Aires, que acaba de abandonar la palabra y el recinto; pero confío en la acuanimidad, en la bondad de este honorable cuerpo, que querrá concederme un momento de atención para expresar aquí, —aunque en parte, por la necesidad, renovando demostraciones ya hechas en la otra Cámara, pero lo haré en ese sentido con muy breves palabras, por la necesidad de la argumentación— para expresar los fundamentos constitucionales, legales y de conveniencia pública que abonan este proyecto, sobre el cual debo decir, de acuerdo con el señor miembro informante, que se ha hecho una magnificación innecesaria.

II

TERGIVERSACIONES EN EL DEBATE. — SUS VERDADERAS BASES

En la honorable Cámara de Diputados, espíritus estudiosos, llenos de amor al saber, pero, a mi juicio, hondamente

equivocados en la manera de considerar esta cuestión, se colocaron en un terreno de doctrina e ideas generales, que obligó a todos los que en él han tomado parte, a hacer también un amplio desarrollo de la materia, tal como ellos la habían planteado.

Tuve igualmente en esa Cámara el honor de exponer con amplitud, quizá excesiva, todos los fundamentos constitucionales de este proyecto de ley, así como la ocasión de explicar, con la mayor sinceridad, con la lealtad más grande, tanto en el seno de la comisión de esa Cámara como en su propio recinto, cuales habían sido los motivos que el Poder Ejecutivo tuvo para haber adherido al proyecto del señor diputado Argerich, tomándolo en su carácter transitorio, de solución puramente accidental, mientras la honorable Cámara y este mismo cuerpo se preocupasen, con más detenimiento, de confeccionar un proyecto de reorganización de la Municipalidad de Buenos Aires, con toda la atención que un problema tan vasto y fundamental requería.

Debo hacer constar aquí también que, ni un solo instante, ni en privado ni en público, ni en el seno de la Comisión, ni en el de la Cámara, el Poder Ejecutivo, por ninguno de sus miembros, ha manifestado creer que en el seno del Concejo Deliberante se hubiese cometido delitos e inmoralidades; y protesta el miembro del Poder Ejecutivo que habla, que nunca ha hecho una declaración de carácter individual, respecto de ninguna persona que haya ocupado puestos en esa corporación; y, por consiguiente, los argumentos que, con una tenacidad digna de mejor causa, han empleado, tanto los que impugnaban este proyecto en la Cámara de Diputados como en este cuerpo, son una obra de pura imaginación, una obra de pura dialéctica destinada a realizar un simulacro de batalla contra muñecos, en vez de hombres o de ejércitos.

Los oradores que se han opuesto a este proyecto, en la Cámara y en el Senado, se han entretenido verdaderamente en hacer decir al Poder Ejecutivo, lo que ellos quisieron, o en hacer surgir en su propia imaginación una serie de argu-

mentos y de suposiciones tendientes, unas veces a proveer a sus raciocinios de lo que la Constitución y el derecho público no les dan, otras veces a sublevar la masa popular, en la barra de una y otra Cámara, a que son tan afectos los oradores de la oposición, provocando tempestades de aplausos y de censura, los unos para ellos, y la otra para los representantes del Poder Ejecutivo. Pero este modo de argumentación, de puro falaz, se desvanece por sí solo; y obedeciendo yo a mi propio temperamento y a mis convicciones, respecto de lo que deben ser los debates de estas asambleas legislativas, no voy a seguir a esos oradores en este género de argumentación, y sí voy a contraerme a la demostración legal y constitucional de la bondad de este proyecto, y a la refutación de las palabras pronunciadas por el señor senador por Buenos Aires, que con tan raro criterio y abigarrada forma, ha querido lanzar sobre esta idea el rayo de su elocuencia y todo el peso de su personalidad.

Ha dicho el representante del Poder Ejecutivo, en la Cámara de Diputados, que este proyecto se proponía preparar una época de reformas definitivas y fundamentales del régimen municipal de la Capital de la República; que esta reforma, mientras más profunda y conveniente debiera ser, tenía que ser meditada con detenimiento, elaborada con paciencia, estudiada con todos los conocimientos que la ciencia y la experiencia suministran en esta época de desarrollo político; y que, debiendo realizar tan grandes fines y todos los ideales de los referidos oradores, respecto de las libertades públicas, tenía, por necesidad, el honorable Congreso, que consagrar un estudio más vasto y más detenido y científico para poder realizar estos progresos, estos ideales. No es, pues, realizable en un día lo que es efecto de una larga evolución de educación pública, política y científica, y todo lo que constituye la experiencia de un pueblo. Por consiguiente, no es una ley de régimen municipal, destinada a hacer la felicidad de una gran colectividad, obra que puede improvisarse de la noche a la mañana.

¡Desgraciados de nosotros si tuviéramos que adoptar de esta manera las leyes destinadas a regirnos para siempre, o sobre las cuales hayamos de fundar nuestras más grandes esperanzas colectivas !

Por medio del nombramiento de una comisión, que se ha llamado ejecutiva y que en realidad no es tal, desde que sería nombrada por el Presidente de la República con acuerdo de esta honorable Cámara, tendríamos este otro beneficio: el de abrir una investigación fundamental y amplia, respecto de las necesidades, de los medios, de los recursos, de las deficiencias y de los progresos que el municipio de Buenos Aires hubiese realizado durante su existencia de veinte años.

Esta investigación, señor Presidente, no la puede realizar el cuerpo que actualmente surja de las urnas electorales, dadas las costumbres existentes en este orden de cosas en la ciudad de Buenos Aires. No debo hacer reticencias ni ocultaciones de verdades que están en la conciencia de todos: el sistema electoral de la Municipalidad de Buenos Aires, actualmente, no da un fruto estimable, no produce una corporación —hablo en su conjunto, en su sentido institucional— no produce una corporación capaz de realizar estos progresos, estos actos que sirvan de base a un verdadero gobierno municipal. Se sabe que se ha convertido esta elección municipal en Buenos Aires en un simple juego de un grupo de profesionales, por el abandono lento y sucesivo que han hecho todas las clases sociales de su derecho de sufragio.

Se necesita, por consiguiente, otra agrupación de personas de distinto orden, de distinta significación, de distintas tendencias, de distinta capacidad colectiva, para que realice esta investigación con criterio distinto de aquel mismo que durante una larga sucesión de años ha venido o constituir el estado actual de la Municipalidad de Buenos Aires. No es culpa de ellos, como he dicho en la Cámara de Diputados, y lo repito aquí: es culpa del sistema, es culpa del régimen mismo, restringido, deficiente, limitado, como observaba también una autoridad norteamericana respecto de todas las ciudades

de los Estados Unidos; todas están mal regidas en su gobierno municipal: no es defecto de los hombres, por más que cometan errores y faltas; esos son, en comparación, *peccata minuta*, detalles que se corrigen por la acción judicial unas veces, por el voto popular otras, no reeligiendo a los que han cometido esas faltas y errores.

El pueblo, cuando es capaz, es el mejor juez de los errores políticos.

Esta autoridad a que me refiero, como casi todos los que han tratado estas cuestiones en los Estados Unidos, está de acuerdo con este aforismo —porque es un aforismo, tanto se ha repetido:— el mal de las municipalidades hoy no está en las personas, sino en el régimen. Hay una crisis en el gobierno municipal en el mundo entero, que hace que todos los países estén preocupados de buscar remedios fundamentales, radicales, que no curen el mal sólo transitoriamente, pues mañana lo veríamos reaparecer.

He dicho en el seno de la Comisión de la Cámara de Diputados, recordando las palabras de un personaje de Shakespeare, que habla a un amigo en un sabroso diálogo: hay muchas personas que, por no confesar su mal al médico, dejan que la carne se les caiga a pedazos. Yo no quiero ser así, decía aquel personaje, y debo confesar francamente mi mal, en el seno de la amistad y la confidencia.

Esto debemos hacer todos, señor Presidente, como hombres leales, como hombres de gobierno, como hombres patriotas: declarar nuestras deficiencias y despreciar, esta es la palabra, las frases huecas, las declamaciones vacías, que están siendo una enfermedad en este país, que nos van llevando a un desastre, que nos llevarán más adelante a un abismo, del que nos estamos salvando, un poco debido a nuestra suerte y un poco a nuestras genialidades políticas.

¡Es bueno que concluyan estas declamaciones, estas recriminaciones injustas, en virtud de las cuales presenciemos el espectáculo que nos ha dado el señor senador por Buenos Aires, de un ex-presidente de la República acusando a todos

los ex-presidentes de la República! No parece sino que estamos en una asamblea de aldea, en la que es permitido a un hombre que ha llegado a esa altura hacer recriminaciones de esa especie, cuando se sabe perfectamente que, en un país como el nuestro, poco desarrollado políticamente todavía, en donde las pasiones personales siguen aún imprimiendo su marcha a la nave del estado, y en donde, no ha quedado un hombre público a quien no se le haya hecho acusaciones de esta naturaleza, que, por lo insólitas, improcedentes y vacías de sentido, han sido despreciadas por todos los hombres públicos que se consideran, y que han sacrificado sus días y su tranquilidad al servicio de su país. Pero no es permitido a un hombre que ha llegado a esa altura descender a este terreno impropio y censurable, y que le será censurado al señor senador cuando la historia de estos días se escriba con desapasionamiento y con serenidad. (*Muy bien*).

III

CARACTERES DEL ACTUAL SISTEMA

Debido, señor Presidente, a ese desequilibrio en el raciocinio del señor senador, él ha incurrido en una serie de contradicciones tan palmarias, tan evidentes, tan resaltantes al simple buen sentido, que casi es inoficioso que yo las haga notar.

Empezaba por acusar a los miembros del Concejo Deliberante de un servilismo culpable a los caprichos del señor Presidente de la República, y concluía exaltando su obra, como si fueran los mejores ediles del mundo. Esta contradicción la hago resaltar, no porque me agrade este estilo de discusión, —porque si fuésemos a entrar en este terreno ¡cuántas cosas se diría!— sino para presentar una prueba más del peligro de estas actitudes insólitas, que se fundan más en una pasión personal que en un sentimiento del bien público.

Pero me he distraído un poco del orden de mis ideas, y, para acercarme al fin de esta exposición, voy a referirme a otro de los efectos que este régimen transitorio de gobierno ejecutivo, ya que así se le ha llamado, producirá para el municipio de Buenos Aires, para la masa electoral, no acostumbrada desde hace mucho tiempo a depositar su voto a favor de personas que realmente representan una suma de intereses sociales o económicos de esta gran Capital.

Por causa de ese abandono a que me he referido, que sucesiva y lentamente ha hecho la población de Buenos Aires, de sus derechos electorales, ha quedado reducida la masa electora a un grupo insignificante, comparado con la inmensa población de esta gran ciudad; y, por lo tanto, ese grupo no puede representar, en ese primer grado de representación que significa la elección directa, toda la suma de intereses que la Municipalidad de Buenos Aires importa, en este crecimiento extraordinario, que ya nos lleva a presentar ante el mundo europeo toda la serie de fenómenos sociales, económicos y políticos propios de las grandes metrópolis. He dicho, y lo repito ahora, que el régimen municipal de Buenos Aires está cristalizado hace veinte años, en dos décadas de evolución política y social; de manera que este inmenso cuerpo de la ciudad de Buenos Aires, no encuentra ya la vestidura que le venga bien porque esta ley orgánica que tiene es vetusta, está desgarrada por todas partes, por efecto del crecimiento del cuerpo que viste.

Por consiguiente, es vulgar, es trivial, es impropio de pensamientos serios y de espíritus elevados, traer estos argumentos, de gran efecto para la turbamulta y para los diarios al menudeo, de que el proyecto que el Poder Ejecutivo patrocina, significa declarar la incapacidad del pueblo de Buenos Aires para darse un gobierno municipal. Si esta objeción no fuese ridícula, por su forma y la manera como se presenta, me ocuparía de desvirtuarla; pero no haré sino repetir lo que he dicho antes, es decir, que este proyecto busca satisfacer la cultura del pueblo de Buenos Aires, que tiene un go-

bierno comunal impropio de su crecimiento, de su desarrollo y de su educación política; y, por el hecho de establecer transitoriamente un gobierno ejecutivo, cosa que se ha hecho en Nueva York, Nápoles e infinidad de pueblos de los Estados Unidos, este gobierno transitorio producirá el efecto de habitar a la masa electoral a fijarse en hombres de otro carácter, para que la representen en el Concejo, hombres que respondan a la suma de intereses acumulados de esta Capital, la que reclama un órgano capaz e ilustrado, que pueda desenvolverse con todo el vigor con que se desenvuelven sus grandes fuerzas internas.

Al cuadro brillante, muy halagador de nuestro patriotismo, de nuestro amor propio local, que el señor senador por Buenos Aires ha presentado, sobre el crecimiento y las mejoras urbanas de Buenos Aires, se puede oponer con un criterio filosófico y político, otro cuadro sombrío, que es el de las clases sociales que se encuentran sin amparo, como el de la miseria, que se desenvuelve de manera alarmante y que no ha encontrado en los cuerpos deliberantes un eco, una palabra que indique que algún poder público se ocupa de su suerte, como lo hacen en todas las ciudades del mundo.

Estas clases sociales pueden cavar abismos profundos, y, entonces, es preciso curar, y el estadista está en el deber de ver cómo se pueden curar, si es que la política ha de ser también una ciencia de higiene social; y el Concejo Deliberante, tal como está compuesto hoy, no tiene los elementos necesarios para concurrir a curar estos males, pues no tienen representación en las asambleas electorales todas las clases que deben ser contempladas por la ley.

Por otra parte, estos grandes progresos edilicios, estas grandes mejoras urbanas, —a cada momento vienen a mi memoria nombres de autores,— me recuerdan la observación de un gran político inglés, Lecky, quien, estudiando las causas del socialismo y del anarquismo modernos, dice que ellos tienen su origen en la contemplación diaria de las riquezas acumuladas, de los goces prohibidos, de las tentaciones continuas

que la esplendidez de los ricos ofrece, de aquellos que han tenido la suerte de nacer favorecidos por la fortuna.

Una autoridad que representara toda esa suma de opinión popular, sería la llamada a velar por la felicidad de estas bajas clases sociales, que, en realidad, no comienzan a manifestarse en nuestra organización democrática.

No voy a hacer un canto lírico a la grandeza de Buenos Aires; no voy a engañar ni adular las pasiones de la multitud, pintándole grandezas exageradas, porque esto no conduce a ningún resultado plausible; sabemos que todo este desarrollo material de Buenos Aires se realiza de una manera desordenada, intermitente, y cada uno de estos desórdenes es causa de profundas perturbaciones en la situación financiera del país que, tarde o temprano, tiene que cargar con las deudas que las municipalidades echan sobre el tesoro público, sobre las espaldas de la Nación.

Este desarrollo edilicio, es cierto que nos presenta parques y jardines espléndidos, avenidas magníficas, donde el lujo y la riqueza y todo cuanto hace amable la vida halagan el amor propio nacional; pero, parece que estos grandes y brillantes progresos no fueran sino la hoguera donde se sofoca y asfixia la población, y donde no asoman todavía los primeros signos de un arte arquitectónico. Esto es conocido de todos cuantos han viajado por Europa. Yo no tengo la suerte de haber conocido ningún país extranjero, aunque no me encuentro desgraciado al no haber abandonado las playas de mi patria; pero, tengo, sí, el agrado de leer lo que otros escriben, —y aquí me refiero al señor senador por la Capital, escritor distinguidísimo, que nos ha hecho conocer las bellezas del mundo europeo y americano, en libros que son modelos de literatura nacional;— tengo, digo, la opinión de los hombres de estudio, para decir que la ciudad de Buenos Aires es una ciudad en donde no existe el menor cuidado de un arte edilicio general; y se sabe que el sentimiento del arte no es una fuerza visible, como la de una mano que toma una persona y la hace cambiar de lugar, sino un instinto colectivo.

La población, en general, se encuentra incómoda en una ciudad como la nuestra. ¿Por qué? No porque le falten aire y jardines, ni nada de esto que es material: le falta el contento de los ojos, el halago de la vista que produce un conjunto artístico: y de esto carece Buenos Aires. Nuestra arquitectura se desarrolla abigarrada, sin orden, sin concierto y sin un pensamiento que la dirija. Cito esto como una de tantas deficiencias, y no con el propósito de hacer un capítulo de acusación o cargos.

Se requiere, señor Presidente, que una comisión de hombres experimentados en los grandes negocios públicos y privados, habituados a manejar grandes sumas, grandes intereses, habituados a velar por intereses propios y ajenos, venga a apoderarse, por un tiempo, de esta gran suma de intereses comunales y ponga en ellos un poco de orden: no porque yo crea o acuse a nadie de haber cometido desórdenes culpables; pero el desorden financiero es un mal que hay que remediar, no con paliativos: hay que remediarlo de raíz y establecer en nuestro gobierno municipal un sistema rentístico permanente, que permita realizar, ahora y siempre, de una manera gradual y progresiva, todas las mejoras urbanas que a saltos e intermitentemente venimos realizando, con merecido elogio para algunos señores intendentes, con pobre concepto para otros, que no habrán tenido la suerte de haber sido tan bien inspirados o bien secundados.

La presencia de esta comisión de hombres acreditados por los negocios, y si se quiere, por la fortuna, por la sanción pública, por su experiencia y honorabilidad reconocidas de toda la sociedad, sin distinción, —que es el pensamiento del Poder Ejecutivo realizar, si es que el honorable Senado presta su apoyo a esta ley,— producirá el beneficio de rodear la institución municipal de una atmósfera de prestigio, de crédito, no en su sentido individual o personal, sino colectivo: será una municipalidad acreditada; podrá realizar operaciones financieras de importancia, salvar sus dificultades momentáneas, realizar grandes obras públicas, ya reclama-

das por el crecimiento actual de Buenos Aires, donde no se realiza hace mucho tiempo mejoras algunas extraordinarias; pondrá orden en estas mismas mejoras que a diario se realiza; no establecerá esta división tan marcada entre un barrio y otro, a tal punto que se mantenga permanente la reclamación de un barrio desheredado, sobre otro privilegiado.

Es necesario, pues, que haya un pensamiento general que se inspire en la necesidad colectiva de todo el municipio; y esto sólo podrá conseguirse si realmente todo el municipio elige la corporación encargada de regir sus destinos; pero, jamás resultará un cuerpo gobernante bien equilibrado y que vele igual y equitativamente sobre todos los intereses de la totalidad del municipio, si solamente es un grupo profesional el que concurre a las urnas y elige los miembros del Concejo Deliberante.

Es necesario, señor Presidente, al sancionar la nueva ley municipal que se va a dictar —y es propósito del Poder Ejecutivo pedir al honorable Congreso que la dicte cuanto antes,— tomar en cuenta los progresos realizados en las ciudades más civilizadas del mundo en materia de régimen electoral, e introducir aquellas mejoras que produzcan este resultado: la representación de todos los gremios, de todas las clases e intereses; lo que, como tuve ocasión de decirlo en la otra Cámara, ha inspirado a un escritor político belga un gran libro, que está siendo estudiado por casi todos los hombres públicos, sobre las nuevas bases que la civilización contemporánea exige al actual sistema representativo. Hablo de la obra de Benoist, que me complazco en volver a mencionar, titulada *La crisis del estado moderno*.

VI

REFUTACIÓN DE TESIS DIVERSAS. — CARÁCTER CONSTITUCIONAL DEL
DISTRITO FEDERAL.

Se ha insistido, como decía, con una tenacidad digna de mejor causa, en este argumento de que la Constitución argentina exige que el municipio de la Capital tenga una Municipalidad electiva.

No niego, señor Presidente, que la naturaleza de nuestras instituciones requiera, como preparación, como educación política, un sistema electivo; el sistema comunal, que, como lo he sostenido en un modesto libro y lo he dicho siempre y jamás lo podré negar, es una conquista de la civilización, es un resultado de la evolución social, y, por lo tanto, en el sentido más positivo de la palabra, es una institución de derecho natural, desde que se sigue de cerca, por el hecho solo de la formación de la comunidad social, la ley de esta misma formación.

Pero ¿cuál es el poder público encargado de dar forma a esta ley inmanente que se llama derecho natural? Es el poder legislador, es la legislatura, que es el representante de la soberanía; y admitir, como se hace, con evidente absurdo, que el gobierno municipal es independiente del gobierno político y que viniendo el gobierno municipal de arriba y el político de abajo, se hallan destinados a chocar en el punto de intersección, es sostener una verdadera heregía constitucional, impropia de los hombres que se atreven a formularla.

Algunos siglos antes se debatió en dos campos de batalla memorables esta lucha entre la soberanía municipal, que así se llamaba, y la soberanía política, representada por el imperio entonces, y por la república hoy. En la época de la formación de las grandes nacionalidades modernas —y romanticismos a un lado con estas libertades municipales— la verdad es que desaparecidas ya esas usurpaciones, con cinco o seis si-

glos de experiencia, ya no tienen el peligro que tenían entonces, porque ya no puede haber un Carlos V o un Felipe II, que se vean en el caso de ensangrentar la sociedad, por el honor o la gloria de una conquista. No, señor; estas cosas no son ya posibles, y sólo un criterio perturbado, artificial, puede venir a asustarnos con los martirios de Villalar.

No, señor Presidente, hoy la soberanía es una, es indivisible, y no hay soberanía municipal, porque esto, como dije antes, es un absurdo, una negación de la soberanía del pueblo nacional; es una negación que no puede admitirse, porque sería lo mismo que reconocer que la municipalidad de Pehuajó o de cualquier otro pueblo del interior, pudiera oponer al gobierno de la Provincia de Buenos Aires o de la Nación, los fueros que opusieron a Carlos V o a Felipe II los comuneros de Castilla.

No, señor; vuelvo a repetir: hay que reaccionar contra esta rutina y estas viejas ideas, enteramente abandonadas por los hombres de estudio, por los que siguen el progreso de la ciencia y de las instituciones políticas. No es permitido, mucho menos a hombres que han gobernado la República, que forman parte de este mismo alto consejo de gobierno, venir a presentarnos estas antiguallas, porque como tales nos son presentadas estas pretendidas libertades comunales, que serían los primeros en hollar, si una municipalidad o una provincia se atreviesen a contrariar un capricho, no diré ya con la espada sangrienta de Carlos V o de Felipe II, pero sí con las tituladas *muñecas*, con que se oprime a los pueblos débiles para levantarse sobre...

Sr. Cané. — No se habla así de los ausentes...

Sr. Ministro del Interior. — Bien sabe el señor senador que he lamentado la ausencia del señor senador por Buenos Aires...

Sr. Cané. — Si quiere inferir una ofensa, debe esperar que se encuentre presente el señor senador. Sabe el señor Ministro que nadie tiene más consideración por él que yo, y sabe con qué dolor lo veo expresarse así.

Sr. Ministro del Interior. — Lo agradezco, pero ha de permitir que en alguna forma se exprese también la protesta contra aseveraciones falsas y caprichosas, no inspiradas en el deseo de un buen gobierno y de soluciones patrióticas. (*Aplausos*).

Entre sus argumentaciones de carácter constitucional, expresaba el señor senador por Buenos Aires este gran absurdo político: que el Distrito Federal de la Capital era una provincia. No sé si debo ocupar la atención del Senado en refutar esta extraña tesis. Me parece que un estudiante de primer año de facultad lo haría con brillo y con éxito. Por el hecho de que el municipio de la Capital elija senadores y diputados al Congreso, se pretende deducir que esta parte del territorio argentino tiene carácter autónomo, que es asimilable a una provincia, y que, por consiguiente, la prescripción constitucional que manda que cada provincia organice su gobierno bajo la forma republicana representativa federal y garantice el régimen municipal, se aplique también a esta Capital.

Como digo, es violento tener que refutar esta argumentación. El hecho de estar representado el Distrito Federal en el Congreso, autoriza más que nunca, más que ninguna otra razón, el gobierno exclusivo y directo que el Congreso de la Nación ejerce sobre la Capital de la República.

En los Estados Unidos, donde Wáshington no tiene esta representación, el Congreso y el Presidente ejercen el gobierno local de la Capital, el uno legislativo y el otro ejecutivo; y aquí, donde, por consideraciones perfectamente justificadas de nuestra historia, ha sido dado al pueblo de la Capital tener representación en el cuerpo legislativo, le corresponde de pleno derecho este privilegio consignado en la Constitución, en el inciso 27 del artículo 67, y en las facultades del Presidente de la República que lo hacen jefe inmediato local de la Capital.

El Congreso de la Nación está más en su carácter de legislatura local que el Congreso de los Estados Unidos; y, por consiguiente, esta teoría unitaria de la soberanía, que no ad-

mite fraccionamientos, le es mucho más aplicable a Buenos Aires que a Wáshington. Todo gobierno municipal emana de la ley, como todo gobierno corporativo es un resultado y un ejercicio de la soberanía del pueblo, representado colectiva y totalmente en las dos cámaras del Congreso, y que, por un resultado histórico de nuestra Constitución, se ha erigido en legislatura local de la Capital. No es ciertamente un *territorio*, en el sentido técnico de esta palabra; todos los territorios no son, como decía el señor senador, lugares desiertos, sino sociedades que se preparan para recibir un día el bautismo de la autonomía provincial, para ser declarados provincias.

Estos no son asimilables tampoco a la Capital de la República, pero son territorios federales, porque están sometidos al gobierno federal. La ciudad de Wáshington ha sido gobernada, bajo la forma territorial, con legislatura compuesta de una cámara popular y un senador elegido por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado Nacional, y lejos de ser un ejemplo insólito el de Nueva York, todos los poderes, incluida la Suprema Corte de los Estados Unidos, declararon que el ensayo del municipio de Wáshington había sido desastroso, y se convino en suprimirlo, como fué suprimido en el año 1878, cuando se dió la ley actual, que confirmó la antigua de 1800, en virtud de la cual se hacía el gobierno por tres comisionados, y que, dada la extensión de Wáshington y su gran crecimiento, nunca ha presentado deficiencias: y el mismo Congreso, por medio de comisiones conjuntas, anualmente aprueba o desaprueba las ordenanzas que estos comisionados sancionan. No es, pues, directamente el municipio, es el Congreso de Wáshington el que, por medio de esta superintendencia que ejerce sobre los actos de las comisiones ejecutivas, gobierna el distrito de Columbia.

Declarar, por consiguiente, que el Distrito Federal, por el hecho de tener representación en el Congreso, es una provincia, sería someter a este Distrito, en una forma corporativa de que carece, a todas las responsabilidades y a todas las suje-

ciones subsidiarias a que están sometidos los gobiernos de provincia, cuando, por alteración de la forma republicana de gobierno, o porque no hayan establecido sus instituciones de acuerdo con el artículo 5º, hubieran de requerir la garantía o intervención del gobierno federal. Ante semejante absurdo, me parece que cae de su peso tan insólita argumentación.

El señor senador por Buenos Aires, aludiendo al origen de este proyecto, (y dejando de lado imputaciones personales que no me toca recoger), decía que él había sido fruto de un pacto político, en virtud del cual se entregaba las libertades comunales a un partido determinado.

He protestado en la otra Cámara con toda la fuerza de una sincera convicción y de la verdad, contra esa caprichosa sugestión, destinada solamente a impresionar los espíritus poco reflexivos y a sacar la cuestión del terreno institucional, del que nunca debió salir.

Hay un género de afirmaciones que es necesario confiar al porvenir, y he afirmado en la Cámara de Diputados que la experiencia demostrará, si este proyecto es convertido en ley, la injusticia de esta imputación. Digo, pues, una gran verdad y cumplo un alto deber político, afirmando que este proyecto no es fruto de ningún pacto; es sólo fruto de una experiencia directa del Poder Ejecutivo, respecto de los resultados que el régimen actual municipal está produciendo en la ciudad de Buenos Aires, resultados que no corresponden al desarrollo político, social y económico de la ciudad que reclama ya otra institución más amplia, más progresista, mejor ordenada, para contener todas las fuerzas nuevas que en ella trabajan y constituyen la causa de nuestro progreso y de nuestras conquistas edilicias y sociales. Lejos de ser un pacto, es fruto de una detenida consulta, de una larga elaboración, de un estudio prolijo de las circunstancias actuales del municipio; y, para no presentar al Congreso un proyecto que ya había sido iniciado por un señor diputado, no tenía otro camino que manifestar su adhesión al pensamiento de ese señor

diputado, y que se encontraba en la cartera de la respectiva Comisión.

Y aquí, por coincidencia, llego a este otro argumento de carácter parlamentario: se ha dicho que la honorable Cámara de Diputados ha preferido, con cierto desaire para este honorable cuerpo, al proyecto que lleva la sanción del Senado, el de un señor diputado, viéndose, en el fondo de esta observación, una sugestión tendiente a probar que aquella honorable Cámara había cometido un error de procedimiento.

No, señor Presidente, la Constitución establece que las leyes tienen su origen en proyectos presentados por los senadores, por los diputados, o por los miembros del Poder Ejecutivo. La iniciativa parlamentaria, por consiguiente, tiene su sanción en la Constitución, no en los procedimientos parlamentarios simplemente; y es muy fácil probar, porque es cuestión de fechas, que el proyecto del señor diputado Argerich fué presentado a la honorable Cámara de Diputados con mucha anterioridad al proyecto sancionado por el honorable Senado y que se encuentra también en aquella Cámara.

Por consiguiente, no puede haber jamás cuestión de privilegios; no puede este cuerpo, mucho menos, considerar como un desaire, cosa insólita también en las relaciones entre las dos cámaras, el hecho de que aquélla haya considerado más oportuno, más procedente dado el estado actual de la cuestión, y como un expediente transitorio y de hecho, la sanción de este proyecto, que permite entrar en la discusión del proyecto definitivo de organización de la Municipalidad, sancionado por esta Cámara, después de un estudio detenido, de una experiencia directa sobre las ventajas que presentaría una nueva forma de gobierno municipal.

Sr. Avellaneda. — Si el señor Ministro está fatigado, podríamos pasar a un cuarto intermedio.

Sr. Ministro del Interior. — Creo que puedo concluir dentro de un momento; le agradezco mucho su indicación; no quiero fatigar más la atención de la Cámara.

Volviendo un momento a este último punto de la cues-

ción, por el que se pretende encontrar el origen de este proyecto en un pacto político, debo recordar que no sería —y miro la cuestión de su punto de vista más elevado— un reproche que se pueda dirigir al actual gobierno de la Nación, al señor Presidente de la República, el hecho de que hubiese procurado, en cualquier momento de la evolución política del país, la colaboración de las grandes fuerzas morales, que son una garantía de paz, de orden y de buen gobierno. Esto no puede ser reprochado a ningún gobernante, a ningún Presidente, y mucho menos por aquellos que, en igualdad de circunstancias, han acudido al mismo expediente, buscando una fuente de prestigio y de autoridad, y en el caso actual no buscando apuntalar situaciones que nadie amenazaba, sino realizar una buena ley política, que consiste en agrupar alrededor del gobierno la mayor suma posible de opinión. Esto lo hará cualquier hombre público que tenga como ideal, como norma de acción, conservar la paz y conservar todas las fuerzas progresivas de la sociedad. Pero convertir esta acción política de tan gran trascendencia y de tan grandes resultados, en la vulgar imputación de un pacto político, por el cual se ceden las libertades de un pueblo en cambio de no sé qué beneficios, es realmente empequeñecer la política, es empequeñecer la cuestión que se debate, y sacarla por completo del terreno institucional, para llevarla al de los reproches personales, que no debieran ocupar jamás las deliberaciones de las asambleas legislativas.

V

PERSONERÍA CONSTITUCIONAL DEL NUEVO MUNICIPIO. —
LA CRISIS MUNICIPAL MODERNA. — CONCLUSIÓN

Paso por alto, señor Presidente, para no ocupar por más tiempo la atención de la Cámara, la exposición de la jurisprudencia de los tribunales federales de los Estados Unidos,

que sanciona con fuerza constitucional irrefutable la constitucionalidad del proyecto que está en discusión.

He expuesto algunas de esas sentencias en la Cámara de Diputados; podría exponer muchas otras aquí; pero me basta expresar un resumen de ellas, que se refiere a dos aspectos de la cuestión.

Cuatro sentencias de la Suprema Corte establecen que las leyes anteriores del estado de Maryland, que regían en el condado que se cedió al gobierno federal para establecer el distrito de Columbia, seguirían rigiendo en éste, por efecto de la ley común, hasta que el Congreso Federal dictase la nueva ley. Lo que importa reconocer dos principios que conviene tener presentes en esta discusión: el primero es que la diferencia tan decantada entre la ciudad de Buenos Aires, ya antigua y abonada por sus antecedentes coloniales, y la ciudad de Wáshington, improvisada en un desierto, no existe, desde que existía una legislación que rigió sobre aquel territorio representado por dos condados, muy poco poblados, en verdad, pero no desiertos; el otro principio es el que da al Congreso de la Nación, como legislatura local, la suma de la soberanía legislativa sobre el Distrito Federal; concurriendo, para llevarla hasta sus últimos detalles, muchas otras sentencias que establecen que esta potestad legislativa sobre el Distrito Federal no es sólo de carácter político, sino también de carácter municipal. Esto lo dicen constantemente las sentencias de la Suprema Corte.

Luego ese desprendimiento de atribuciones que hace el Congreso en favor de una corporación comunal, no es el reconocimiento de una soberanía inferior municipal, que no existe, sino una concesión, una creación de la ley, en virtud de la cual se da existencia relativamente autónoma a corporaciones destinadas a dirigir los intereses locales de una ciudad.

Existen en nuestra legislación corporaciones análogas que gozan de una personería jurídica propia, que tienen facultad para presentarse en juicio, ser demandantes y demandadas;

pero estas son creaciones de la ley, que responden a un principio ampliamente debatido en un fallo célebre de la Suprema Corte de los Estados Unidos, redactado por el gran juez Marshall, y en virtud del cual el Banco Nacional es una de estas agencias de la Nación que tienen una personería propia; y entre nosotros existe igual jurisprudencia, y tenemos, por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación, la jurisdicción de Aduana, la del Correo y otras, que son creaciones de la ley, personerías jurídicas establecidas por ella, para dar a los negocios públicos más facilidad; pero de ninguna manera se deduce de ello que el Congreso se desprenda de su soberanía, para dársela a estas entidades que el derecho moderno y nuestro derecho representativo han venido a crear, por efecto del natural desarrollo de la administración pública. De otra manera no podrían existir, sin echar por tierra todos los resortes de nuestra civilización, histórica y constitucionalmente considerada.

Para concluir: las libertades comunales tal como se encuentran realizadas en la República, nos llevarían a un estudio comparativo saludable. No quiero inferir una ofensa a esas libertades, pero debo decir que la mayor parte de las municipalidades existentes han tenido un desarrollo más aparente que real, que han contribuído a fomentar de una manera alarmante el funcionarismo, que tiende a esterilizar por el empleo público las fuerzas vivas del país, y a convertir en un anhelo supremo la conquista del empleo, antes que la conquista de la fortuna; que concurre a ahuyentar de las faenas productoras una gran masa de la población, lo cual constituye ya una verdadera gangrena social.

Por otra parte, esta proliferación, diré así, de las municipalidades, está produciendo otro mal: el recargo en el costo de la vida, por efecto de los impuestos que pesan sobre la población, además de las trabas que presenta para el comercio.

Los municipios, con estas concesiones excesivas, son ya un peligro que es necesario ocuparse de conjurar; y si digo esto, no es para poner sobre esa institución una nota de des-

crédito; es simplemente para hacer ver el peligro que entraña la argumentación que lleva a poner, como modelos, municipalidades que necesitan evidentemente una renovación de sus elementos constitutivos.

No sé si habré sido suficientemente claro; he eliminado mucho de lo que había pensado exponer, en obsequio de la brevedad y de la benevolencia de la Cámara; pero antes de concluir debo hacer una declaración personal; me lo imponen mi conciencia y mis sentimientos más íntimos: si en mis palabras, en cuanto me he referido a las personas que han hablado antes que yo, puede hallarse alguna molestia, alguna expresión que haya salido del tono habitual de nuestros debates parlamentarios, puede considerárselas como no pronunciadas en esa forma.

No creo que sea necesario, para contestar agresiones personales, descender también al terreno de la agresión personal. Muy al contrario; desearía que las personas que han manifestado en esta Cámara juicios individuales excesivos meditasen más sus palabras, las retirasen, allá en el fuero interno de su conciencia, y acabasen por reconocer que han cometido excesos en la forma, injusticias en el fondo, y que, para gloria de este parlamento, conviene que jamás se reproduzcan en el modo, en el tono y en el sentido en que han sido pronunciadas.

Mucho tenemos que aprender, señor Presidente; mucho tenemos que andar todavía, para considerarnos una sociedad completamente culta y educada en política. El mismo señor senador por Buenos Aires, cuando era Presidente de la República, en un discurso pronunciado en ocasión memorable, que ha sido recordado hace pocos días, ponía el dedo sobre la llaga y hacía presente que todos nuestros males políticos, todos nuestros excesos, todas nuestras agitaciones y las inquietudes de nuestra democracia y de nuestros continuos movimientos anárquicos procedían de nuestra mala y deficiente educación política; y él aconsejaba, con buen sentido, sin duda, y con la pasión del hombre que luchaba en ese momento con un torrente impetuoso, aconsejaba, para curar estos males,

dos grandes remedios: la paciencia y el patriotismo; paciencia que, tratándose de los pueblos, debe llamarse persistencia en la lucha, y patriotismo, para afrontarla sin desaliento, aun desafiando las amarguras que las injusticias traen consigo; —pero patriotismo que contribuye a dar al pueblo entero, y el nuestro es el modelo, esta fuerza invencible para esperar las soluciones definitivas, las soluciones realmente inspiradas en el espíritu amplio y liberal de nuestras instituciones republicanas.

He dicho. (*¡Muy bien! Aplausos*).

Sr. Presidente. — Se va a votar el despacho de la Comisión del Interior.

—Se vota y se aprueba en general y particular contra cuatro votos, levantándose enseguida la sesión.

—Eran las 6.45 p.m.

X

**INTERVENCION FEDERAL EN
LAS PROVINCIAS**

INTERVENCION FEDERAL EN LAS PROVINCIAS

Sesión de la Cámara de Diputados del 8 de noviembre de 1901

ANTECEDENTES

Con fecha 28 de noviembre de 1901, el Poder Ejecutivo dirigió al Congreso un mensaje por el cual remitía la petición escrita, dirigida desde Santa Fe al Presidente de la República, y presentada en la Capital por un *meeting* popular. Su texto se halla en la página 149. t. II, del *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados, 1901.

La mayoría de la Comisión de Negocios Constitucionales de aquella Cámara se expidió en el siguiente despacho:

“Vuestra Comisión de Negocios Constitucionales, en mayoría, ha estudiado detenidamente la solicitud de intervención en la provincia de Santa Fe, presentada al Poder Ejecutivo y remitida por éste con mensaje; y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente decreto:

“No ha lugar”.

Sala de la Comisión, noviembre 1º de 1901. — *M. de Vedia*. — *José Fonrouge*. — En disidencia: *Manuel Carlés*”.

La minoría, constituida por el señor diputado Joaquín Castellanos, presenta el proyecto de resolución, que sigue:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“La Cámara de Diputados, teniendo en consideración:

1º Que el poder de la Nación en ningún caso debe amparar situaciones o autoridades provinciales que no funcionen dentro del orden constitucional;

2º Que tampoco corresponde al Gobierno Federal corregir abusos o irregularidades de los poderes locales en las cuestiones de orden interno de los Estados;

3º Que mientras existan en ellas gobiernos legalmente constituidos, todas las dificultades de orden institucional y político deben resolverse con los elementos y por los medios propios correspondientes al ejercicio constitucional de las facultades no delegadas a la Nación.

Por estas razones, y de conformidad con los preceptos de la Constitución Federal, que garanten la autonomía de las provincias, y no siendo el caso presente, de los comprendidos en los artículos 5º y 6º de la misma, resuelve no hacer lugar al pedido de intervención a Santa Fe”.

Informados ampliamente ambos despachos, en medio de una viva excitación de los ánimos, se produce una de las escenas más agitadas que se recuerde en los anales parlamentarios argentinos, durante la cual se dirigen contra el Presidente de la República los ataques más personales y las imputaciones políticas más extremas.

El Ministro del Interior, cuya presencia fuera solicitada desde el comienzo del debate, pronunció, al concluirse éste, el presente discurso.

I

EL PODER EJECUTIVO EN LA CUESTIÓN DE SANTA FE

Sr. Ministro del Interior. — Pido la palabra.

Tengo que hacer un gran esfuerzo sobre mí mismo para dominar la profunda impresión que el último incidente parlamentario ha producido en mi ánimo, como lo ha producido en el de todos los señores diputados que miran las cuestiones políticas debatidas en este Congreso, por encima de las pasiones locales, para colocarse en el terreno augusto y sereno de las instituciones nacionales, las únicas que están obligados a tomar en cuenta, preferentemente, desde este asiento los que representan al pueblo de la Nación, y son guardianes de la integridad de su Constitución política.

Debo hacer un gran esfuerzo sobre mí mismo también para no dejarme llevar, a la vez, de mis pasiones de hombre, y conservarme en la obligada, en la difícil serenidad que corresponde a un Ministro del Poder Ejecutivo, cuando en el seno de la Cámara de Diputados, con la cual aquél comparte sus tareas legislativas, se rompen las vallas de los respetos recíprocos y se pone al Poder Ejecutivo, personalizado en el

Presidente de la República, que goza de todos los fueros que los señores diputados conocen, en un terreno impropio, en un terreno indigno de la alta responsabilidad soberana de este magistrado. (*¡Muy bien!*)

No seré yo tampoco, señor Presidente, quien levante su voz, porque cumplo en esta ocasión con expresas instrucciones del Presidente de la República y con mis propias convicciones; no seré yo, digo, quien se ponga en el terreno en que los señores diputados, con más pasión de partido que espíritu de legisladores, parece quieren colocar la cuestión, para contestar cargos personales que están enteramente fuera del debate; porque es su propósito definitivo, su propósito invariable, el no dejar jamás imperar sus pasiones personales sobre los altos intereses de la Nación, y en ser lo más ampliamente generoso con todos sus adversarios políticos, hasta el grado de sacrificar muchas veces aquellos sentimientos más profundos, aquellos anhelos más caros que caracterizan al hombre sobre la tierra. (*¡Muy bien!*)

Pero, señor Presidente, las discusiones parlamentarias, cuando no están moderadas por una larga educación política; cuando no están dominadas por un temperamento de raza, que por desgracia a nosotros no nos acompaña, suelen degenerar siempre en estas luchas personales, y hacer descender igualmente las cuestiones y cegar los criterios a punto de cerrar todos los caminos a las soluciones patrióticas.

Quiero, pues, apartarme de este terreno, a designio, y entrar lisa y llanamente en la cuestión que se debate y que motiva mi presencia en este recinto.

El Poder Ejecutivo de la Nación viene observando desde sus comienzos con la más profunda atención el desarrollo de la política local de la Provincia de Santa Fe; la viene observando con atención prolija, no porque jamás haya tenido el pensamiento de ingerirse en su vida interna de una manera indebida, sino porque su deber es prever los acontecimientos, y estar siempre a la mira de todos los sucesos que puedan llevarle un día a formular una opinión, a determinar una ac-

titud. En este caso, el Poder Ejecutivo, más bien dicho, el señor Presidente de la República, a medida que los sucesos de la Provincia de Santa Fe tomaban un carácter más agudo, y que las pasiones de los partidos se aguzaban a punto de agriar el debate popular, y a medida que se acercaba la renovación de los poderes provinciales, ha usado de todos los medios legítimos que es permitido usar, para concurrir a que esa lucha se desenvuelva en el terreno pacífico, en el terreno fraternal, en el terreno culto y de mutuas concesiones que nuestra Constitución y que nuestra cultura exigen hoy a todos los gobernantes y a todos los partidos en la República.

Esta intervención, nombraré la palabra en su sentido más común, del señor Presidente de la República en la política de Santa Fe, no tiene nada de insólita, no ha excedido en nada los poderes constitucionales que le corresponden. Es conocido de todos los señores diputados, que son hombres políticos, que están versados en las prácticas y en la doctrina de la Constitución norteamericana y de la argentina, que el Presidente de la República, como guardián del orden público, de la paz nacional, y jefe al fin, en último resorte, de todas las cuestiones que puedan traducirse en vías de hecho, o que puedan alterar la paz de la Nación, tiene el derecho de dirigirse a los partidos internos, a los gobiernos de las provincias, pidiéndoles en nombre del derecho, de la paz, de la fraternidad, que son la única base de la cultura argentina, que depongan sus armas, o sus odios, se eleven a la altura patriótica de las situaciones, y resuelvan sus cuestiones locales dentro del espíritu del derecho federal argentino.

Si el Presidente de la República pudiese intervenir en una forma directa en favor de uno de los partidos políticos que luchan en el territorio de una Provincia, se expondría a desequilibrar de una manera profunda y violenta la armonía interprovincial, la armonía federativa sobre que reposa la paz y la eficacia de las instituciones que nos hemos dado.

Esta es una de las razones porque el Poder Ejecutivo, en esta ocasión considera no sólo inconstitucional sino peli-

grosísima para la paz de la Nación la intervención del Gobierno Federal en las luchas intestinas de una Provincia, tanto más en estos momentos en que está por celebrarse en Santa Fe una elección por la cual va a renovarse uno de sus poderes públicos. El Poder Ejecutivo ha recibido igualmente con la mayor simpatía la manifestación colectiva que ha llegado a esta ciudad desde la Provincia de Santa Fe, a solicitar la inclusión entre los asuntos que debía tratar el Congreso en sus sesiones de prórroga la solicitud de intervención a aquella Provincia.

Ha visto ese hecho con la mayor simpatía, porque siempre son simpáticas todas las manifestaciones de opinión ordenadas, sistemadas e inspiradas en un anhelo legítimo, —si bien no entro a discutir con mayor detalle la procedencia de esta forma de solicitar da los poderes públicos el ejercicio de un derecho de intervención. Pero desde el punto de vista moral, ese acto no ha podido menos de ser recibido con simpatía, y el señor Presidente de la República, como lo manifestó a los señores que formaban la comisión de aquel *meeting*, y lo declaró en su discurso y lo mantiene y lo sostiene aún, cumplió con la mayor premura su palabra, remitiendo a esta Honorable Cámara la solicitud de intervención que está en debate.

II

FACULTAD DE INTERVENCIÓN Y AUTONOMÍAS DE PROVINCIA

Reconocía el Presidente de la República en el mensaje en que incluyó este asunto entre los de prórroga, que resolver la intervención en el territorio de una Provincia, en los casos enumerados en la solicitud, correspondía preferentemente al Congreso, porque aún cuando la Constitución no determina el poder —dentro de los tres que constituyen el Gobierno Federal— que debe intervenir, está hecha la jurisprudencia en las cortes americanas y en nuestro mismo país, reconociendo que

corresponde de preferencia al honorable Congreso cuando éste está en sesiones.

Cumplía, pues, el Poder Ejecutivo con un deber elemental, si bien era también juez subsidiario, desde que, si el honorable Congreso dictaba la ley de intervención, debía ejecutarla con toda la amplitud de facultades que la Constitución le concede, para hacerla ejecutar y cumplir como ley de la Nación.

Como debía y podía ser juez en ese caso subsidiario de la aplicación de la ley de intervención, lo estudió con toda la extensión que él requiere, con toda la suma de informes necesarios para formar su propio juicio, y una vez formado ese juicio con el estudio de la jurisprudencia de los casos anteriores, con el análisis de los hechos y la jurisprudencia concurrente y perfectamente ilustrativa de la nación que nos sirve de modelo, ha llegado al convencimiento íntimo de que el presente no es un caso de intervención, dentro de los términos generales y doctrinales de la Constitución argentina.

Puede muchas veces, señor Presidente, ser muy doloroso; pueden ser muy sensibles, lamentables, las discordias intestinas que afligen a las sociedades de provincia; nadie más que el Poder Ejecutivo, que está llamado a velar por la paz general de la República, es afectado en esos momentos por tales discusiones, cuando salen de los límites tranquilos del debate legislativo, para aproximarse a las agrias discusiones, y algunas veces a las vías de hecho, que por fortuna van desapareciendo de nuestras costumbres, que tantas veces han ensangrentado el suelo de la Nación.

Cree el Poder Ejecutivo que la regla general de nuestro derecho público es la que establece una perfecta correlación entre las autonomías provinciales, para estrechar el vínculo federativo, representado en un sentido directivo, en un sentido gubernativo, por el Poder Ejecutivo de la Nación con su residencia en la Capital de la República, campo neutral que todas las provincias han elegido para constituir este gran árbitro que se llama el gobierno federal, para todas las discor-

dias y desigualdades que pueden ocurrir entre los miembros de la familia nacional.

Por consiguiente, si esta armonía de intereses entre personalidades iguales como son las provincias entre sí, se rompiese porque el Poder Ejecutivo Nacional, el Congreso o el Poder Judicial inclinasen el peso hacia uno solo de los platillos de esa balanza, esa balanza en que se funda la felicidad y la tranquilidad completa del país, habríamos hecho desaparecer de un solo golpe la integridad constitucional de la República; habríamos borrado en un solo día toda la obra de las generaciones que han pasado, y habríamos frustrado los sacrificios sangrientos que cuesta esta armonía constitucional de que hoy disfrutamos.

No valdrán, por lo tanto, las mayores tentaciones para que el Poder Ejecutivo de la Nación se resuelva a salir del camino invariable de prescindencia y de imparcialidad que se ha trazado respecto de las cuestiones de provincia. No conseguirán en ninguna circunstancia, que no sea de las que estricta y literalmente están comprendidas dentro de los términos de la Constitución, hacerle salir de su camino constitucional trazado, a despecho de todas las insinuaciones, de todas las sugerencias del sensualismo político, que puedan ofrecerle a veces los partidos en sus luchas, no siempre bien ordenadas u orientadas.

El Poder Ejecutivo ha seguido con la atención más grande el debate que se ha desarrollado en esta Cámara. Ha escuchado las pruebas y los cargos, y a medida que ha ido analizándolos, no ha hecho sino confirmarse en su opinión, en su convicción de que no era un caso de intervención dentro de los términos de la Constitución Nacional.

Si hemos de hacer votos porque la Nación argentina conserve su forma federativa de gobierno; si hemos de concurrir todos en la labor constante de las generaciones que se sucedan para que las instituciones que nuestros padres nos dieron echen raíces profundas e indestructibles en nuestro suelo, no podemos desear sino que esta armonía, que esta independen-

cia de cada una de las provincias que constituyen la familia de los estados argentinos, se conserve intacta, y se conserve más que por el cuidado del gobierno nacional, por el cuidado de sus propios hijos a quienes por nuestra Constitución debemos llamar, aunque en un sentido figurativo, ciudadanos cada uno de una pequeña república, que unidos por un vínculo indestructible constituyen esta nación indestructible a su vez.

La autonomía, señor Presidente, no corresponde, en un sentido estrictamente constitucional, a los pueblos, como se dice con tanto abuso de esta palabra: corresponde la autonomía, en el lenguaje constitucional, a las provincias.

Cuando se dice autonomía, se refiere a los estados, no a los pueblos.

Un pueblo puede reclamar sus derechos; puede reclamar la libertad del sufragio para elegir sus propias autoridades, para reformar su Constitución, para dictar sus leyes; pero un pueblo no tiene autonomía en el sentido propio de la Constitución; este es un error; la autonomía, sólo se entiende con las entidades corporativas que se denominan estados o provincias.

Esta es la autonomía que resultaría perjudicada, que resultaría destruída cada vez que una intervención ilegítima, inconstitucional, fuera a ingerirse en los asuntos internos de una provincia, porque en ese caso ocurriría una *capitis diminutio*, una verdadera desintegración de la capacidad constitucional de cada una de esas entidades federativas.

III

POSICIÓN Y FUEROS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ANTE EL CONGRESO

Debo igualmente, para no faltar a mi programa de brevedad y de concisión absoluta, hacerme cargo, ya que ha repercutido en el seno de esta Cámara —de otro modo jamás

me creería con el derecho de hacerme cargo de las insinuaciones repetidas en diarios, proclamas o círculos— de ciertas insinuaciones relativas a la renuncia del señor Presidente de la República.

Digo que jamás hubiera tomado en cuenta esas insinuaciones, aunque fuesen publicadas en diarios muy respetables, porque entiendo que sería una falta de derecho parlamentario imperdonable, puesto que es una regla constantemente observada y sancionada por los estatutos ingleses y norteamericanos que hemos nosotros adoptado como ley de nuestro parlamento, que la lectura de diarios, que la opinión corriente en las calles, que los díceres de las personas particulares, por dignas que fuesen, no pueden servir de base al criterio parlamentario. Se considera eso una ofensa a los privilegios del parlamento, de tal manera que toda vez que un miembro de las cámaras del Congreso se ve en la precisión de leer una opinión en esa forma emitida, debe pedir permiso a la Cámara y la Cámara debe otorgarlo por una votación.

Por lo tanto, me habría guardado muy bien de faltar a los respetos debidos a esta honorable Cámara, haciéndome eco de esas insinuaciones, si ellas no hubiesen tenido repercusión en este recinto por un órgano autorizado, puesto que forma parte de este Congreso, por uno de los miembros de esta Cámara, quien la ha formulado en un discurso que ha corrido impreso y que oficialmente ha llegado a conocimiento del Poder Ejecutivo.

El señor Presidente de la República se ha mantenido, todos lo han visto, en medio de esta vorágine de pasiones que se levanta a veces en nuestras calles, sin saberse qué origen directo tienen, o porque las sopla alguna pasión del día, o porque se inoculan a sí mismas las fracciones o facciones políticas algunas de las enfermedades corrientes en nuestro organismo social; en medio de esta vorágine de pasiones, digo, se ha mantenido imperturbable y sereno, siguiendo la marcha de los sucesos, observando muchas veces con profunda pena los extravíos colectivos, y siempre con igual dolor, las nece-

sidades y las miserias que por causas enteramente extrañas a él afligen en algunos momentos la sociedad argentina.

El señor Presidente de la República lejos, por lo tanto, de pensar, en los instantes difíciles porque la Nación atraviesa, en abandonar el gobierno y en dar así satisfacción a estas pasiones exóticas que agitan por desgracia nuestra sociedad a cada momento, está resuelto a mantenerse firme en su puesto, sin que ninguna tempestad lo arredre, sin que ninguna pasión personal o colectiva sea para él un motivo de temor, porque ha prestado el juramento de la Constitución, de cumplir y hacer cumplir las leyes de la República, realizando así el voto de sus electores, el voto de la Nación entera, hasta el último instante en que expire su período de seis años que la Constitución le ha marcado. (*Aplausos en las bancas*).

No pertenece el señor General Roca a esa categoría de hombres que se arredran ante los peligros que pueden amenazar la paz de la Nación. El es un veterano de nuestro ejército; es un ciudadano que ha sido dos veces Presidente de la República; y sólo en estas “democracias inorgánicas”, como acaba de repetirse, sucede el caso de que el primer magistrado de la Nación, que ha ocupado dos veces la primera silla del gobierno, es puesto en la picota, se le falta al respeto a cada instante, es criticado hasta en los actos más triviales, y puesto así, como a manera de figura de escarnio para todas las pequeñas pasiones que se quiera desencadenar sobre nuestra sociedad.

El Presidente de la República, es por la Constitución, un patrimonio común del pueblo argentino; es una institución; es el poder; es el gobierno activo de la nación; es el representante externo de todos los demás poderes; por tanto, merece el respeto de amigos y adversarios, y no debe permitirse, y no se permite en ningún parlamento, que se falte a las consideraciones a que tiene derecho por su investidura constitucional.

Para eso los señores diputados son acusadores en el juicio político; para eso existe el Senado constituido en jurado;

pero jamás, mientras desempeñe sus funciones regularmente, puede ser sometido a este género de discusiones personales.

Es necesario volver sobre nosotros mismos; es necesario reflexionar; es necesario tener presente que somos miembros de una sociedad culta; que la posición de nuestro país en el concierto de las naciones ha avanzado mucho, y que ocupamos uno de los primeros rangos en la escala de la civilización contemporánea. No podemos, ni tenemos derecho de presentar esos espectáculos, que traen a la memoria de los despreciativos extranjeros, muchas veces el mote con que toda la vida nos han confundido en esta falta de cultura y de educación política que representan estas palabras *South America*. Nosotros tenemos el derecho de vindicarnos contra esta convicción universal, y uno de los modos de vindicarnos es mostrar que somos capaces de gobernarnos, de dignificar nuestras instituciones, desprendiéndonos de nuestras pasiones personales y levantando a los mandatarios al solio constitucional que las propias instituciones han creado para ellos.

Lejos de pensar en el abandono de las funciones públicas que la Nación le ha confiado, el señor Presidente de la República hace por mi intermedio en esta ocasión, solemne por muchos conceptos, los votos más sinceros y fervientes para que tanto la provincia de Santa Fé como todas las demás provincias desenvuelvan sus luchas internas dentro del orden constitucional; que se inspiren en altos ideales patrióticos; que aprendan a ceder mutuamente de sus pasiones e intereses, para que las soluciones políticas amparen a todos; que se acabe de una vez por todas esta escuela de las revoluciones, de la absoluta falta de colaboración de los partidos vencidos en los comicios, que cuando no obtienen el triunfo se convierten en revolucionarios, y se acate la ley de las mayorías, que es la base de nuestro sistema político, para que sucesiva y alternativamente, como se establece en la Constitución, todos los partidos tengan su día de gobierno.

Pero el sistema de las revoluciones no conduce a nada: sólo conduce a los despotismos. Esta es la historia de Sud

América, esta es nuestra historia, y esta debe ser la gran lección que aprovechemos en estos momentos. Y con estas palabras, concluiré formulando estos mismos votos: que los partidos políticos de la provincia de Santa Fé, en la lucha que se aproxima, en la lucha pendiente, se inspiren en esos ideales y depongan sus odios, para colaborar juntos por el mayor brillo de las instituciones locales, que es la única manera de dar a nuestro país, a la Nación entera, la gloria que soñaron los fundadores de nuestra nacionalidad. (*¡Muy bien! ¡muy bien! Aplausos*).

APENDICE

I

DECRETO DEL GOBIERNO NACIONAL SOBRE JURISDICCION DE LOS FERROCARRILES

Ministerio de Obras Públicas
de la
República Argentina

Buenos Aires, marzo 27 de 1900.

I

Vistos:

A) El expediente N° 2927 P., en que la Empresa del F. C. de la Provincia de Santa Fe entabla queja, con fechas 12 y 17 de marzo y 4 y 15 de abril de 1898, ante la extinguida Dirección General de Ferrocarriles Nacionales, contra la imposición de derechos de tránsito en la forma de tarifas terminales por parte del F. C. Córdoba y Rosario, respecto de la cual la Dirección General de Vías de Comunicación dió en 23 de setiembre de 1899, un dictamen en el que aconseja se prohíba a la segunda empresa nombrada el continuar cobrando dichas tarifas, y se declare que la estación "San Francisco" es común con el F. C. Córdoba y Rosario y terminal de ambas líneas a los efectos del tráfico común;

B) El expediente N° 5235 F., en que los inspectores dependientes de la antigua Dirección General de FF. CC. NN. denunciaron diversas irregularidades e infracciones de la Empresa del F. C. Córdoba y Rosario a la Ley Nacional de Ferrocarriles de 24 de noviembre de 1891, que consisten en no haber aquella provisto de botiquines y libros de quejas a algunas de sus estaciones (artículos 41 y 42), y la falta de cercos al costado de su vía (art. 5º, inc. 7º), su Administrador General, con fecha 8 de setiembre de 1899, contesta diciendo que, con respecto al alambrado de la línea, "nuestra concesión otorgada por la Provincia de Santa Fe, no obliga su construcción, pero esta Administración tiene intención de construirlo gradualmente bajo las condiciones que serán convenidas con el Departamento de Ingenieros y Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe";

C) Las notas del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, dirigidas al Excmo. señor Gobernador de la Provincia de Santa Fe con fechas de noviembre 27 de 1899 y enero 19 de 1900, en las cuales se le pedía que hiciera cesar la jurisdicción de las autoridades provinciales sobre la referida línea férrea de Córdoba y Rosario por considerarla sometida a la de las autoridades de la Nación, notas a las cuales el Excmo. señor Gobernador de Santa Fe contestó con fecha 7 de febrero del corriente año, manifestando que “se hará un deber en empeñarse porque dentro del territorio de la Provincia se cumpla la Ley Nacional N° 2873, que ha sido adoptada para los ferrocarriles de carácter provincial, cuyo carácter este Gobierno entiende tiene la empresa del Córdoba y Rosario, y que ejerciéndose esa jurisdicción de las autoridades provinciales sobre la misma empresa, en virtud de leyes vigentes que el P. E. no puede derogar por sí solo y que se encuentra en el deber de mantener, no es posible hacer cesar esa jurisdicción”;

D) Los antecedentes de este asunto, ya resuelto por el P. E. de la Nación por decreto de fecha 30 de abril de 1896, que declara al Ferrocarril Córdoba y Rosario sujeto a la legislación y jurisdicción de las autoridades nacionales, a consecuencia de cuyo decreto el señor Administrador de las líneas reunidas, —F. C. Córdoba a San Francisco y F. C. de la Frontera de Santa Fe al Rosario,— expresó, en su nota de fecha junio 2 del mismo año, en la cual discute la mencionada jurisdicción nacional, afirmando que la resolución citada se funda en una base equivocada:

1° Que no solicita precisamente la revocación del decreto, *el que no perjudica a las empresas que representa* de un modo directo, sino para evitar los perjuicios indirectos, y para que el P. E. insista en su resolución o la modifique teniendo en cuenta los antecedentes que determinan el alcance de esa medida; agregando que la empresa del F. C. Córdoba y Rosario “no resiste las órdenes de la Dirección General de FF. CC. NN., como lo dice el decreto, desde que sea declarada línea nacional”, y que “los resistía, como era su deber, más que su derecho, mientras eran, como hasta ahora, líneas provinciales”;

2° Que “lo que se llama F. C. Córdoba y Rosario son, en realidad, dos empresas distintas (aún cuando tenga yo la representación de ambas), una de Córdoba a la frontera de esa Provincia, acordada por el Gobierno de la misma, y la otra de la frontera de Santa Fe al Rosario”, y que “no habiendo ninguna de las autoridades concedido una línea que comunique a su Provincia con la otra, sino líneas locales dentro de su jurisdicción”, no le parecía aplicable el inc. 3° del Art. 3° de la Ley N° 2873 de 24 de noviembre de 1891, sino el Art. 4° de la misma ley

que dice: “son provinciales los ferrocarriles construídos o autorizados por las provincias dentro de los límites de su territorio respectivo”;

3º Que es indiferente a las dos empresas que representa el que se las considere distintas o como una sola, pues “lo que desean es que la resolución se dicte teniendo en cuenta este antecedente (el enunciado en el párrafo anterior), y que ella exprese que se declaran nacionales las dos líneas”, y en tal caso correspondería, y así lo pediría la empresa con esa misma fecha, que “el decreto sea comunicado a los gobiernos de Córdoba y Santa Fe para evitar que estas líneas férreas queden sometidas a triple jurisdicción, lo que les sería sumamente perjudicial”;

Después de cuya nota y consiguiente vista del asesor letrado de la Dirección General de Ferrocarriles Nacionales de fecha 10 de junio de 1896, se dictó la resolución del Ministerio del Interior, de fecha 26 de agosto del mismo año, por la que no se hace lugar a lo pedido por la Administración del F. C. Córdoba y Rosario.

II

Considerando:

1º Que no obstante las resoluciones anteriores citadas, la Empresa del F. C. Córdoba y Rosario y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, insisten en desconocer la jurisdicción allí declarada, lo cual pone al P. E. en el caso de dictar una nueva disposición, que debe ser definitiva y ampliamente fundada, no sólo para no verse en el caso de insistir sobre ella otra vez, sino también para fijar de una vez por todas y para todos los casos análogos, los principios, doctrinas y hechos en que funda sus resoluciones, en ejecución de las cláusulas pertinentes de la Constitución y de la Ley Nacional de Ferrocarriles de 24 de noviembre de 1891, es de conveniencia entrar en el terreno de la interpretación constitucional y legal; para lo que tiene perfectas facultades como uno de los tres altos poderes del Gobierno Federal;

2º Que reunidos y comparados todos los textos de la Constitución relativos al comercio exterior e interprovincial, por tierra o por agua, en todas las formas que éste puede asumir en el territorio de la República, como lo expresa la atribución 12ª del Congreso, al que faculta para “reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las Provincias entre sí”, resulta evidente que aquel código supremo ha querido centralizar los poderes correspondientes a esa rama de la actividad nacional en manos del Gobierno General, con la sola excepción del comercio puramente interno y local de cada Provincia, como lo prueba la enumeración siguiente de cláusulas concordante con la ya citada y transcripta que directamente rige el caso: 1º el artículo 27

que encomienda al Gobierno Federal por sus dos órganos de legislación (Art. 67, inc. 19 y Art. 86, inc. 14), el afianzamiento de las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de los tratados; 2º el artículo 26 que declara libres para todas las banderas la navegación de los ríos interiores de la Nación, con sujeción a los reglamentos que dicte la autoridad nacional, facultad enunciada entre las del Congreso en el inciso 9º del artículo 67; 3º los incisos 10 y 11 del mismo artículo en que establece la uniformidad de la moneda y la de las pesas y medidas, así como la de las postas y correos generales de la Nación, comprendidos entre los instrumentos, agentes o medios esenciales al comercio; y concurrentemente con los anteriores, los que se refieren al comercio internacional e interprovincial; 4º el artículo 9º que establece como facultad exclusiva del Congreso el fijar las tarifas de las aduanas, que no podrán ser provinciales; 5º el 10 que declara en el interior de la República “libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como los géneros y mercancías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores”; 6º el 11 según el cual “los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie que *pasen por territorio de una Provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación por el hecho de transitar el territorio:*” garantía concordante con la del artículo 12 relativa al comercio marítimo o fluvial; 7º y finalmente, la atribución 11ª del Congreso que unifica la legislación común de toda la República, en la que se cuenta la de los transportes como acto esencial del comercio;

3º Que la palabra “comercio” empleada en la Constitución Nacional, así como en la de los Estados Unidos, de la que fué reproducida la cláusula correlativa (Art. I, § 8, cl. 3) comprende según la doctrina y la jurisprudencia de aquella Nación enteramente aplicables a la nuestra en este punto, con excepción de lo relativo a las tribus indígenas y a los códigos de derecho común, —“no sólo las compras o ventas, el tráfico y el cambio de artículos de consumo y uso sino que incluye todo el intercambio comercial por tierra y por agua, o por telégrafo u otros medios de comunicación que la sabiduría, el genio o las necesidades de la época pudieran emplear.” (DESTY, *The american law of taxation* § 43; COOLEY, *General principles of constitutional law of the United States of America*, Ed. de 1898, pág. 67); y estos poderes se extienden desde “el correo a caballo hasta la diligencia, desde el buque de vela hasta el de vapor, desde la diligencia y el vapor hasta el ferrocarril, desde éste hasta el telégrafo... y como fueron confiados al Gobierno general para el bien de la Nación, no

sólo es un derecho, sino también un deber del Congreso, velar porque el intercambio entre los estados y la transmisión de las ideas no sean obstruidas o innecesariamente estorbadas por la legislación del Estado." (*Pensacola Telegraph C^o v. Western Telegraph C^o*, 96 U. S. R. 9) ;

4º Que por lo que respecta al sentido especial y estricto de la cláusula relativa al comercio, así como a sus alcances con referencia a las empresas de transporte por ferrocarril, es evidente que las facultades que confiere al Congreso son tan amplias, cuanto abarca el comercio mismo; son exclusivas una vez ejercidas y en cuanto se refiere a materias prohibidas a las provincias; y comprende el transporte por ferrocarril, como uno de los agentes, instrumentos y vehículos más esenciales al comercio, y se extiende con dicho carácter exclusivo a todo transporte o comunicación entre dos o más provincias, y entre una de éstas y un territorio federal, a todo acto esencialmente nacional, o de tal naturaleza que sólo pueda ser regulado por un sistema uniforme, y de manera que una reglamentación variable por las diferentes provincias deba sólo causar obstáculos y perjuicios al comercio: sin que en caso alguno signifique que el no ejercicio de ese poder por el Congreso importe una renuncia, abandono o pérdida del mismo por ser una atribución soberana imprescriptible, sino a lo más, que el comercio no regulado en virtud de esa cláusula debe ser siempre libre y sin trabas. (*Ogden v. Saunders*, 12 Wheaton 213; *Passenger Cases*, 7 Howard 283; *Brown v. Maryland*, 12 Wheaton 419, 437; *Welton v. Missouri*, 91 U. S. 275; *Leisy v. Hardin*, 135 U. S. 100; *Browman v. Chicago and N. W. R. Co.*, 125 U. S. 465; *Railroad Co. v. Richmond*, 19 Wallace 584; *Hall v. de Cuir*, 95 U. S. 485; *Illinois C. R. Co. v. Illinois*, 163 U. S. 142; CAMPBELL BLACK, *Handbook of American Constitutional Law*, p. 190) ;

5º Que esta interpretación, lejos de disminuir o restringir la esfera de la legislación provincial en materia de comercio, confirma su amplitud y extensión, pues sólo determina y especifica los poderes limitados y excepcionales del Congreso siendo los de las provincias la regla general, y, por tanto, imposibles de definir por las materias que individualmente comprende; de manera que, por comercio interno debe entenderse todo el que no ha sido expresa o implícitamente conferido al Gobierno Federal, esto es, en presencia de todos los textos antes referidos, el que, en ningún sentido, extensión o dirección sea de carácter común a más de una Provincia, o se practique entre ésta y un territorio federal, idea que los autores y la jurisprudencia expresan diciendo, que "el tráfico ordinario de un Estado, esto es, las compras y ventas y los cambios, la celebración de contratos, la transferencia, las reglas para las conducciones y comunicaciones locales, y toda la infinita variedad de materias de interés exclusivamente local, se dejan a la entera discreción de

la ley del Estado". El comercio de un Estado que el Congreso puede controlar, debe ser, en algún grado de su desarrollo, *extraterritorial*, y este calificativo corresponde exactamente a la naturaleza del comercio de transporte por ferrocarril. Así, hallándose decidido que el comercio puramente local o interno de una Provincia corresponde a la jurisdicción de ésta, tanto en los actos que lo constituyen como en sus medios o agentes especiales, como los ferrocarriles, telégrafos, teléfonos, carros, carretas, bestias, etc. "si las disposiciones que las rigen son locales por su naturaleza y adaptadas a la localidad, no serán consideradas nulas, a menos que se dirijan contra la acción de las leyes que el Congreso ha dictado." COOLEY, *Op. cit.*, p. 68, 75; *Leisy v. Hardin*, 135 U. S. 108; *Fallos de la Suprema Corte de Justicia Federal*, tomo 3, pág. 473 y tomo 11, pág. 5);

6º Que es comprobada y notoria la semejanza de las circunstancias que precedieron a la Constitución de los Estados Unidos de Norte América y de la República Argentina, en cuanto a la desunión de los Estados que compusieron las dos Confederaciones, respecto de su comercio recíproco y general, y que estos profundos males se propuso evitar la primera con la centralización de los poderes legislativos sobre esa materia, y la segunda, con mayor fuerza aun, adoptando con más extensión las reglas de su modelo. Y esta consideración histórica sirvió de base a la Corte Suprema de la República del Norte para anular en uno de sus fallos más ilustrados, la ley del Estado de Illinois de 11 de marzo de 1874, que reglaba el transporte ferroviario desde su territorio hasta el de Nueva York, diciendo "que sería muy débil y acaso inútil la cláusula, y pobremente concebida para asegurar la entera libertad de comercio entre los Estados que fué considerada esencial para una unión más perfecta por los autores de la Constitución, si en cada etapa del transporte de mercaderías o ganados a través del país, el Estado, dentro de cuyos límites se realizase una parte de dicho transporte, pudiese imponer reglas concernientes al precio, compensación, contribución o cualesquiera otra disposición restrictiva o embarazosa para el comercio." (Juez MILLER, en *Wabash S. L. and P. R. C. v. Illinois*, 118 U. S. 557, 573; *Carington Bridge Co. v. Kentucky*, 154 U. S. 204); de suerte que si cada uno de los Estados pudiese regular las cargas por los ferrocarriles empleados en el comercio recíproco entre ellos, o que se introduce dentro de sus límites, "el resultado manifiesto sería la confusión y el desorden, y restablecer en gran parte las condiciones que existían antes que la Constitución fué dictada y que se encomendaban al Congreso con el poder general de legislar sobre esas materias." (COOLEY, *Op. cit.* pág. 79);

7º Que aplicados estos principios a la Constitución Argentina, las consecuencias serían aún más graves, teniendo en vista las diferencias

y guerras aduaneras que fueron el lamentable estado de las provincias antes de la Constitución de 1853 al principio, y de la reforma de 1860 más tarde, las cuales, por las cláusulas comerciales y aduaneras al comienzo citadas, establecieron las bases de una completa unidad del comercio de todas las provincias, como fundamento primordial de la unión política y social de la Nación. De manera que, reconocer a cada una de ellas a título de propio comercio interno, la facultad de reglar el tráfico, movimiento y transporte de los ferrocarriles que unan el territorio de más de una provincia, por más que las concesiones respectivas procedan de autoridad provincial, sería abrir la puerta para que volvieran al estado de desunión, anarquía y hostilidad comercial anterior a la Constitución Federal, pues es sabido que todo gasto impuesto a una línea férrea por razón de sus servicios o privilegios, o toda autorización concedida a una empresa para gravar las operaciones de otra en sus líneas o construcciones, constituyen un recargo en el precio del transporte, un gravamen y un perjuicio, que la vigilancia de la autoridad nacional está en el deber de evitar. Esta libertad puede llegar en formas diversas y múltiples hasta restringir la libertad aduanera y la circulación interior y extraterritorial del comercio, pues cada Provincia que hubiere condedido o construido una línea férrea hasta su frontera para unirse con la de su vecina, podría exigir tarifas, derechos o erogaciones que se convirtiesen en verdaderos obstáculos al comercio, en invasiones a las facultades del Congreso sobre comercio interprovincial o exterior, y en fin, en los derechos de tránsito prohibidos por el artículo 11 de la Constitución Nacional;

8º Que también el caso de la unión de las líneas férreas locales para construir un solo tráfico, se ha estudiado y fallado en 1876 por la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuando dos compañías de los Estados de Winconsin y Kentucky combinaron sus transportes al amparo de las leyes respectivas de una y otra jurisdicción.

“Respecto a los efectos de la ley, como regulación del comercio entre los Estados, dice el fallo, la ley está limitada al comercio del Estado, o dicho comercio entre Estados afecta directamente al pueblo de Wisconsin. *Hasta que el Congreso legisle respecto de las relaciones de esta compañía con el comercio entre Estados*, está ciertamente dentro de la jurisdicción de Wisconsin el reglar sus precios, etc., en tanto cuanto sean de orden interno. Con el pueblo de Wisconsin esta empresa tiene relaciones locales. Incidentalmente, ellos pueden salir fuera del Estado. Pero, sin duda, *hasta que el Congreso se proponga legislar para aquellos que salen del Estado*, Wisconsin puede disponer para los de adentro aun cuando indirectamente afecte a los de afuera.” (EL JUEZ WAITE, en *Peck v. Chicago and N. W. R. Co.*, 94 U. S. 165, 177, 178), doctrina sostenida extensa y sabiamente en los casos análogos de *Mun v. Illinois*, (94 U. S.

113 a 154); y en el de *Chicago, Burlington and Quincy Railroad Co., v. Iowa* (94 U. S. 155, 164): así, pues, no sería extraño que las provincias argentinas que hubiesen concedido o construido dos distintas líneas férreas destinadas a encontrarse y combinarse en un punto dado de sus fronteras, como es el caso de las de Córdoba y Santa Fe con las dos empresas que forman unidas el F. C. Córdoba y Rosario, mantuviese durante un cierto tiempo un tráfico común interprovincial, ya sea porque el Congreso no hubiese dictado ley alguna respecto a su incorporación a la jurisdicción nacional, ya porque dictada la ley general, el P. E. no hubiese creído oportuno o conveniente ejercerla en el hecho, o, en fin, porque ningún particular hubiera acudido a los tribunales para producir aquella declaración; pero como ya se ha dicho más arriba, esta ausencia de legislación, de ejercicio o decisión jurisdiccional en manera alguna importaría reconocer a las mencionadas provincias una jurisdicción que la Constitución y la Ley Nacional no les concedieron;

9º Que, aunque las dos líneas que forman la llamada F. C. Córdoba y Rosario hayan sido constituídas por leyes de dos distintas provincias, desde el momento que establecen un tráfico interprovincial entran en la denominación de la cláusula 12 del artículo 67 de la Constitución Nacional, y, por lo tanto, en la jurisdicción exclusiva del Gobierno Federal, sin que obste para ello el carácter provincial originario de las empresas, pues es regla también establecida por la jurisprudencia constitucional, “que en la ejecución de su facultad de reglar el comercio, el Congreso puede emplear, como instrumentos, las mismas corporaciones creadas por los Estados.” (*Cherokee Nation v. S. K. R. C.*, 135 U. S. 641, 657, 658), desde que éstas son, además, de personas privadas que ejercen un ramo del comercio, y, como tales, sujetas a la ley común, instituciones o corporaciones de carácter público en quienes el Congreso o las Legislaturas de los Estados han delegado una parte necesaria de sus poderes para prestar un servicio público, y para el bien y progreso de la comunidad provincial o nacional. Bajo este aspecto “los ferrocarriles son corporaciones o agencias *quasi* públicas, y sus directores actúan en su doble capacidad de agentes de las compañías y mandatarias del público. Cuando los intereses públicos se ponen en conflicto con los privados de las compañías, o de personas particulares con quienes ellas contratan, los intereses privados deben ceder ante los del público”. (BEACH, *Monopolies and Industrial Trusts*, § 157); luego el cambio de la jurisdicción provincial por la nacional, no se halla impedido por ninguna disposición constitucional ni legal, sino al contrario, está impuesto por la naturaleza de las cosas, por la índole general y absoluta de la prerrogativa del Congreso, y su sentido protector y garante de la libertad y uniformidad del comercio entre las Provincias;

10. Que respecto de los ramales, trozos o fracciones de líneas que se vinculan, unen o empalman con una línea interprovincial, o ligan dos líneas que constituyen una vía nacional, tampoco son materia desconocida para la jurisprudencia constitucional, pues ya la Suprema Corte de los Estados Unidos, en sentencia de mayo de 1890, decidió que “un ferrocarril que es vínculo de unión en un camino general, por el que se conducen pasajeros y carga hacia un Estado desde otros Estados, y desde aquel Estado a otros, está empleado en el comercio entre los Estados; y un impuesto establecido sobre la corporación dueña de aquel ferrocarril, por el privilegio de mantener una oficina en el Estado, es un impuesto sobre el comercio entre Estados, y como tal, repugnante a la Constitución de los Estados Unidos”. (*Norfolk W. R. Co v. Pensilvania*, 136 U. S. 114 a 121 y sus concordantes), pues, a no ser así, una empresa o Provincia propietarias de un trozo o fracción de vía entre otras dos de carácter general, podrían hacer imposible la circulación del comercio general entre las demás provincias, si el Gobierno de la Nación no tuviese poder para someter a aquella línea a la jurisdicción federal.

Habría sido éste el caso de la línea perteneciente a la empresa del F. C. Central Córdoba entre San Francisco y la frontera de Santa Fe, que establece el empalme entre los ferrocarriles Córdoba y Rosario (línea principal) y Córdoba y Rosario (ramal a Rafaela); Córdoba y Rosario y Central Córdoba (sección Este); Córdoba y Rosario y Provincial Santa Fe; Buenos Aires y Rosario y Córdoba y Rosario; Buenos Aires y Rosario y Provincial Santa Fe, si no se hallase comprendida con toda evidencia, dentro de los principios antes expuestos, según los cuales aquella pequeña fracción de vía realiza la síntesis gráfica de todo el problema relativo al carácter interprovincial del tráfico ferroviario;

11. Que este mismo caso conduce a otro género de consideraciones, a aquellas que se refieren a las uniones o combinaciones de líneas de empresas distintas para establecer un solo transporte bajo una sola Administración, ya sea para disminuir los gastos de unas y otras, ya para imponer sus precios combinados a todo el comercio de la región recorrida, ya para aumentar desmedidamente sus ganancias por el monopolio general o parcial de los transportes de toda una zona del territorio, o de todo un Estado, o de varios Estados. Tales combinaciones, que en los Estados Unidos han llegado a concitar la legislación prohibitiva de la mayoría de los Estados y de la Unión, —y son otra forma indirecta inventada para burlar los sanos principios de la unidad y libertad comercial entre las distintas secciones de un mismo país,— pueden convertirse en un medio de prosperidad y de fomento a la producción y al comercio, cuando, como lo quiere la Constitución de la Nación en la cláusula 12ª citada, se realizan bajo la vigilancia y control de la autori-

dad general, la única que puede impedir las tarifas y recargos excesivos al transporte, pues debe prescindir del interés local para atenerse principalmente al de todas las provincias reunidas, y erigir en líneas nacionales todas las que por sus uniones o combinaciones formen líneas interprovinciales. Tal es el sentido ya fijado por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación de los Estados Unidos y de la República Argentina. (BEACH, *Op. cit.* § 183 a 215; *Interstate Commerce Act.*, 2 feb. 1887; *Federal Anti-Trust Act* 2 julio 1890; *United States v. Trans-Missouri Freight Association*, 116 U. S., 290 a 343; *Ley Nacional de 24 de noviembre de 1891*, arts. 67 y 68.

12. Que para evitar los inconvenientes de un doble régimen ferroviario en las fronteras interprovinciales y los peligros de los monopolios ruinosos para el comercio, y procurar para éste las ventajas de un transporte cómodo y barato, las leyes y su jurisprudencia han establecido, interpretando la cláusula comercial del Congreso, que “las empresas combinadas deben ser consideradas como una sola empresa para todos los efectos de la contratación en materia de transporte, sin perjuicio de las acciones que puedan corresponder entre sí a las respectivas compañías por consecuencia de las bases de la combinación”; (*Ley Nacional de 24 de noviembre de 1891*, art. 65; *Fallos de la Suprema Corte de Justicia Federal*, t. 47, pág. 179, t. 49, pág. 409, t. 55, pág. 30, 357, t. 56, pág. 204, t. 65, pág. 215). Y no es otro que el de dar facilidades a las comunicaciones y transportes, el sentido de los poderes confirmados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos al Congreso, cuando le reconoce el de disponer que todas las compañías ferroviarias pueden, además de realizar sus operaciones ordinarias de transporte de bienes y personas de un Estado a otro, “establecer conexiones con otras vías de modo que constituyan una línea continua para el transporte de todas ellas a sus puntos de destino, disponer también lo concerniente a la construcción de puentes sobre ríos navegables, etc.” (*Railroad Co v. Richmond*, 19 Wallace 584); y a este afecto será nula toda imposición por una Empresa y las demás que hicieron uso de sus vías, de todo derecho que importara gravar las mercaderías de tránsito de una Provincia a otra, como en el caso del Exp. 2927 P, ya referido, porque importaría sustituirse a la Provincia en la ejecución de un acto prohibido por la Constitución Federal, bajo cualquiera denominación que se lo quisiera disfrazar.

III

Considerando más especialmente:

13. En cuanto a las tarifas terminales que cobra el F. C. Central Córdoba en San Francisco al F. C. Provincial de Santa Fe, que tratándose de un trozo de vía dependiente de la misma empresa, y destinado a poner en comunicación el comercio de Córdoba con el de Santa Fe por una línea interprovincial, se halla comprendido en ella como parte constitutiva de la misma, y, por lo tanto, dentro de la jurisdicción nacional, como la vía principal, y que, sin perjuicio de los convenios privados que pueden existir entre la misma empresa y las otras que realizan el mismo tráfico por su línea, y a las cuales no exige la misma compensación, puede el Poder Ejecutivo de la Nación, —velando sólo por el interés del comercio interprovincial, y en cuanto le corresponde por las leyes de 24 de noviembre de 1891 y 1 de octubre de 1898, que para la realización de la facultad de reglar el comercio terrestre de las provincias entre sí le ha encomendado el honorable Congreso,— declarar ese pedazo de la vía del F. C. Córdoba y Rosario libre de los referidos derechos o tarifas de tránsito para los artículos de la Empresa del F. C. Provincial de Santa Fe, con la cual tiene también obligación de combinar sus servicios de transportes en las condiciones de la ley (arts. 22, 23, 24, 25), pues de otro modo, dejando a su discreción el fijar estos gravámenes, se establece por ella un régimen restrictivo o prohibitivo que contraría abiertamente los propósitos de libertad y facilidad para el intercambio comercial de dos provincias limítrofes, que el Gobierno Federal está en el deber de hacer efectiva y hacer observar por cualesquiera personas, corporaciones o autoridades;

14. Que respecto de las infracciones a la ley nacional sobre provisión de botiquines, libros de quejas y cercos, y a las excepciones opuestas por la empresa del F. C. Córdoba y Rosario, escudada en la jurisdicción provincial, siendo la primera cuestión accesoria de la segunda, corresponde examinar ésta en el primer término. Sostenía la empresa en su nota de 2 de junio de 1896 que el F. C. Córdoba y Rosario era, en realidad, dos empresas distintas constituídas por dos diferentes provincias, — las de Córdoba y Santa Fe,— ninguna de las cuales había concedido una línea interprovincial: lo que contradicen los hechos y los documentos originarios de concesión de las secciones comprendidas en la de Santa Fe y en la de Córdoba: — lo primero porque es un hecho indudable que las dos unidas en la frontera, como se ha demostrado, constituyen un tráfico común y un verdadero intercambio interprovincial no sólo con la sección de la frontera al Rosario, sino con el ramal a Rafaela y con el F. C. Provincial de Santa Fe, y lo segundo, porque en la ley y contrato de concesión de la referida línea otorgada a favor de don Santiago Temple,

promulgada la primera en 2 de setiembre de 1886 y subscripto el segundo el 16 de diciembre del mismo año, se dice textualmente:

A) En la ley, art. 1º: “Autorízase al P. E. para contratar con don Santiago Temple la construcción de un ferrocarril *que una esta Provincia con la de Córdoba*, bajo las bases... 1ª Una línea partirá del punto de la frontera Oeste de Santa Fe *en donde empalme la línea que viene de Córdoba con el ramal del Ferrocarril de la Provincia que sale de “Las Tunas”*, e irá hasta la Colonia “Rafaela”; 2ª otra línea que partiendo del mismo punto de la frontera llegue hasta el Rosario (*Recopilación de leyes, decretos y resoluciones vigentes en la Provincia de Santa Fe*, 2ª edición 1897, página 753, 754).

B) En el contrato: “Que de común consentimiento y de conformidad a la ley de 2 de setiembre del corriente año, sobre construcción de *una vía férrea que una esta Provincia a la de Córdoba*, han convenido... 1º El Gobierno de la Provincia de Santa Fe contrata con don Santiago Temple la construcción de un ferrocarril *que una esta Provincia a la de Córdoba*, bajo las bases, etc.

C) En la ley de la Provincia de Córdoba de 3 de noviembre de 1885, y el contrato respectivo de la concesión otorgada a favor del mismo señor Temple, para la construcción *de un ferrocarril que, partiendo de esta ciudad (Córdoba) llegue al límite de la Provincia con territorio de Santa Fe* para combinarse con el de la concesión de esta Provincia, (*Comp. de L. D. y Disp. de la P. de Córdoba*, tomo 12, pág. 277, y t. 13, pág. 30).

De cuyos textos resulta evidenciado el propósito de constituir una verdadera línea interprovincial, por la unión o empalme con la que viene de Córdoba hacia la frontera de Santa Fe, como se ha realizado bajo la denominación común de “Córdoba y Rosario”, sin que la ausencia de declaración del Congreso hasta 1891, respecto del carácter nacional de esta vía, ni la falta de aplicación a la misma parte del P. E. hasta el citado decreto de 30 de abril de 1896, hubieran significado reconocer en momento alguno a la Provincia de Santa Fe la jurisdicción que hoy se empeña su Gobierno en mantener a pesar de aquella disposición;

15. Que las observaciones del señor Administrador del F. C. Central Córdoba y Córdoba y Rosario de fecha junio 2 de 1896, son tan insubsistentes como las anteriores, porque:

1º Si en el principio, y mientras las dos líneas de Córdoba a San Francisco y de la frontera de Santa Fe al Rosario, pudieron ser consideradas como eminentemente locales por hallarse comprendidas dentro de los territorios de las respectivas provincias y por haber sido cons-

truídas o autorizadas por ellas, han dejado de tener ese carácter desde el instante de su unión, empalme o combinación para constituir un tráfico común e interprovincial bien definido, y, por lo tanto, ha dejado de regir para ellos el artículo 4º de la Ley Nacional de 24 de noviembre de 1891, para entrar bajo la denominación de “nacionales” que da el inciso 3º del art. 3º a los ferrocarriles que comuniquen una Provincia con otra, y que el inciso 12, art. 67 de la Constitución Nacional comprende en las palabras “comercio de las provincias entre sí”;

2º En lo relativo a la subsistencia de una triple jurisdicción sobre la línea del F. C. Córdoba y Rosario, es decir, la de Córdoba, la de Santa Fe y la de la Nación, confirmada ya como indiscutible por la continuidad de la doctrina y la jurisprudencia sobre ella, tal sugestión no puede admitirse en caso alguno, pues basta tener en cuenta la regla elemental de nuestro derecho público, según la cual las facultades del Gobierno Federal —siendo de excepción y expresamente conferidas sobre muchas materias como la del comercio interprovincial—, son excluyentes de las de cualquier otra autoridad, a cuyo efecto la Constitución ha provisto a aquél de los diversos medios para hacer efectivos sus poderes delegados;

3º Respecto de las declaraciones sobre que el decreto de 30 de abril de 1896 no perjudica a las empresas unidas que representa: que no resiste las órdenes de la extinguida Dirección General de FF. CC. NN., y que, si los resistía, era más como un deber que como un derecho, mientras no fuera declarada la del F. C. Córdoba y Rosario línea nacional, el P. E. no puede ver en ellas más que una forma de acatamiento a la autoridad nacional, que hasta ahora no ha llevado a la práctica no obstante la resolución negativa sobre su reclamación;

16. Que el P. E. de la Nación no puede aceptar las explicaciones del de la Provincia de Santa Fe en su nota de 7 de febrero del corriente año, primero porque el adoptar éste como ley provincial, la nacional de 24 de noviembre de 1891, y en consecuencia procurar su cumplimiento por los ferrocarriles de la Provincia, entre los cuales cree se halla comprendido el Córdoba y Rosario, no es reconocer la jurisdicción de la Nación sobre este ferrocarril, pues se hace efectiva directamente y por sus órganos propios, que son el P. E. de la Nación y sus agentes naturales (art. 86, incs. 1º, 2º y 4º, y art. 110) entre los cuales la Constitución Federal coloca a los señores Gobernadores de Provincia, a los efectos de “hacer cumplir la Constitución y leyes de la Nación”, que en este caso son imperativas, la una por su inciso 12, art. 67 y correlativos ya citados, y las otras por las sanciones del Congreso de 24 de noviembre de 1891 (art. 3º, inciso 3º) y 11 de octubre de 1898, (art. 15, incs. 2º a 5º);

17. Que la Constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso, 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, siendo bastante para que surtan sus efectos que sean puestas en ejecución por autoridad constitucional competente, como es en este acto el P. E. de la Nación;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en uso de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de la cláusula 12ª, art. 67, Constitución Nacional; de la Ley Nacional de 24 de noviembre de 1891, artículo 3º, inc. 3º; de la Ley de 11 de octubre de 1898, art. 15, inc. 2º, 3º y 4º, y en confirmación del decreto de 3 de abril de 1896,

DECRETA:

Art. 1º Declárase comprendida bajo la jurisdicción de la Nación, según los términos del inciso 3º, art. 3º de la Ley Nacional 2873 de 24 de noviembre de 1891, la línea denominada F. C. Córdoba y Rosario,

Art. 2º Aplíquese a la Administración del mismo ferrocarril, por las infracciones cometidas contra la misma ley, y de que instruye el Exp. 5235 F, la multa de (\$ 20 m|n.) veinte pesos moneda nacional.

Art. 3º Prohíbese a la empresa del F. C. Córdoba y Rosario el seguir cobrando las tarifas terminales en la estación San Francisco, denunciadas y declaradas por ella en su comunicación de 4 de setiembre de 1899, mientras no proceda con arreglo a la ley de la materia.

Art. 4º Comuníquese, a los Excmos. Gobiernos de las Provincias de Córdoba y Santa Fe y demás autoridades a quienes corresponda, publíquese e insértese en el Registro Nacional.

II

*EL FERROCARRIL CENTRAL ARGENTINO CONTRA LA
PROVINCIA DE SANTA FE, SOBRE REPETICION DE
PAGO INDEBIDO*

FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NACIONAL

Sumario.—El Congreso tiene, por el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución, la facultad de eximir a una empresa de ferrocarril de todo impuesto, tanto nacional como provincial, por un tiempo determinado; y por consiguiente la provincia que, en contra de esa concepción, haya cobrado impuestos a la empresa está en la obligación de restituir su importe.

Caso.—Don Julián Noguerras, por el Ferrocarril, se presentó ante la Suprema Corte diciendo: que entabla demanda cantra la provincia de Santa Fe por repetición de la suma de 38.350 pesos moneda nacional, cobrada a la empresa en calidad de contribución directa por las propiedades y dependencias de la misma.

Expuso: que por ley de 23 de mayo de 1863 se aprobó el contrato celebrado en 16 de marzo del mismo año para la construcción del Ferrocarril Central Argentino, en cuyo artículo 4º se declaró libre de toda contribución o impuesto la propiedad del Ferrocarril y sus dependencias.

Que no obstante esta disposición terminante, la Provincia de Santa Fe, ha hecho efectivo contra la empresa el cobro de contribuciones a contar desde cinco años atrás, rechazando la protesta que formuló el gerente cuando se le pasaron los boletos de valuación de los terrenos y propiedades que ocupan y constituyen la vía, estaciones y dependencias del ferrocarril.

Que en mérito de la citada ley, dictada con los propósitos y atribuciones determinados en los incisos 12 y 16, artículo 67 de la Constitución Nacional, reclamó al Gobierno, sin que haya sido atendido en su justo pedido de exoneración de ese impuesto, por lo que ha tenido que abonar una parte de lo que se le cobra, salvando su derecho para ocurrir ante V. E. en demanda de justicia.

Que se trata de una empresa ferroviaria interprovincial, que al introducir al país el gran capital que ella representa, contrató con el Poder Ejecutivo las condiciones de recíproca ventaja de esa obra, acordándosele la exención antes referida. Que ese contrato fué comunicado a las provincias a quienes afectaba, que lo aceptaron y aprobaron con júbilo y entusiasmo, entre ellas la de Santa Fe, que ahora, haciendo una distinción caprichosa pretende, después de más de 30 años, que la empresa sólo está exenta de los impuestos nacionales, pero no de los provinciales.

Que los ferrocarriles de un servicio común a diversas provincias son de exclusiva jurisdicción nacional, como los telégrafos y correos, en los que una autoridad provincial no puede ejercer actos soberanos y propios, por cuanto cada Provincia se consideraría con igual derecho para ello, haciendo así ilusoria la exención acordada por el gobierno general.

Que la pretensión de Santa Fe pueden tenerla después otras provincias, lo que traería el aislamiento de capitales traídos al país bajo la fe que merecen los contratos.

Que los fundamentos del gobierno de Santa Fe reposan en una vista del fiscal de esta Provincia, quien sostiene que la ley invocada

por la empresa sólo puede referirse a las contribuciones nacionales, sin afectar en nada a las provinciales, que se rigen por las leyes de sus respectivos Estados, autónomos e independientes en su régimen administrativo; y que en un fallo de la Suprema Corte se ha resuelto que el ferrocarril no está exonerado del pago de contribución directa.

Que a lo primero se ha contestado: *a)* que la fe de la Nación se encuentra comprometida en un contrato, convertido en ley, que obliga a toda la República, y la cual establece claramente la exención del impuesto; *b)* que si bien la Nación no puede legislar en materia no delegada, menos pueden hacerlo las provincias, tratándose de materias de exclusiva jurisdicción nacional, como lo es el Ferrocarril Central Argentino; *c)* que el decreto de 15 de abril de 1855, origen legal de dicho ferrocarril, estableció el propósito de hacer de él una vía internacional, aspiración que se redujo por ley de 30 de junio de 1855, a la simple federalización de todo el trayecto y demás extremidades; *d)* que en último término, la Nación tendría que hacer el pago de los impuestos, lo que sería monstruoso.

Que a lo segundo se respondió que el fallo recordado de V. E., no resolvió la cuestión que se debate; en él no se trataba del ferrocarril, sino de la Compañía de Tierras; no se refería a la exención establecida en el artículo 4º, sino a la legua de tierra donada a cada lado de la línea, a dicha compañía. Que, además en ese fallo se estableció claramente que la exención sólo se refiere a todo aquello que constituye el ferrocarril y sus dependencias, como resulta claramente de los considerandos 1º, 3º y 5º.

Que respecto de ese fundamento, aducido por el fiscal, se recordó también una resolución anterior del gobierno de Santa Fe, de 24 de agosto de 1876, que aceptaba las conclusiones del fiscal doctor de la Torre, según el cual la empresa del ferrocarril estaba exenta del impuesto, en virtud del artículo 4º recordado.

Que el actual fiscal no ha levantado ninguna de estas razones, en su dictamen, aconsejando se insistiera en el cobro del impuesto, en el que, sin embargo, invoca el considerando 6º del citado fallo de V. E., sin tener en cuenta que este se limita a resolver sobre tierras o propiedades raíces, con los que pretende confundir el servicio interprovincial del ferrocarril.

Después de citar los antecedentes del ferrocarril que se encuentran en la Memoria del Ministerio del Interior correspondiente a 1863, y las contestaciones de los gobiernos de Provincia respecto de esa obra, dice que ellos comprueban hasta la evidencia que el Gobierno de la Nación, en uso de las atribuciones conferidas a uno de sus poderes para

reglar el comercio interprovincial (artículo 67, inciso 12, Constitución Nacional) y para proveer a la prosperidad del país y al adelanto y bienestar de las provincias, promovió la construcción del ferrocarril por una ley protectora, dictada de acuerdo con el artículo 67, inciso 16, de la Constitución.

Cita luego unas palabras del doctor Alberdi sobre protección a las empresas de ferrocarriles, y dice que dados los propósitos y fines de éstos, su sometimiento exclusivo a la jurisdicción nacional, no puede sostenerse que el Congreso no usara de atribuciones constitucionales y precisas de acordar la exención de que se trata. Que el Gobierno de Santa Fe no ha querido fijarse en los artículos 31 y 67 (incisos 12 y 16) de la Constitución, y artículos 1, 2, 3 y 4 de la ley de ferrocarriles, y se ha tenido a la doctrina meramente personal del fiscal de Estado.

Que del principio consagrado por la Constitución, en su artículo 31, respecto de la supremacía de las leyes, los comentarios norteamericanos deducen los siguientes corolarios:

- 1º Que el poder para crear implica el poder para amparar o conservar.
- 2º Que el poder para destruir, si se ejerce por una mano diferente, es hostil e incompatible con los poderes para crear y conservar.
- 3º Que cuando media esta repugnancia (*this repugnancy exists*) la autoridad que es suprema debe prevalecer y no ceder ante aquella sobre la cual ella tiene el carácter de suprema.

Que según la fórmula de los tratadistas norteamericanos, los Estados tienen facultad concurrente de legislación y por consiguiente de imposición, con el gobierno federal, menos cuando la facultad acordada a la Nación es prohibida expresamente a las provincias, como la de legislar sobre comercio interior o exterior, o cuando por la naturaleza de la facultad y objetos sobre que recae, habría natural repugnancia entre el ejercicio del poder nacional y el poder provincial, como sucede evidentemente en el presente caso.

Con respecto a la tesis que sostiene, invoca la opinión de Pomeroy (*Constitutional Law*, párrafo 297) y Marshall en el caso de McCulloch contra el Estado de Maryland (*Wheaton's Reports*, tomo 4, páginas 316, 425 y 433), y los fallos de la Suprema Corte Nacional que se registran en la serie 2ª, tomo 2, página 318, y tomo 9, página 344, en los que se resolvió un caso análogo al presente, se desconoció a las provincias la facultad que hoy pretende la de Santa Fe.

Corrido traslado de la demanda, el Dr. Remigio Molinas en representación de la Provincia, pidió se absuelva a ésta de la demanda, con costas.

Dijo: Que prescindiendo del ropaje literario con que se presenta la demanda, el punto a resolver queda reducido a dos proposiciones: 1ª ¿Puede el gobierno general exonerar a cualquier empresa particular del pago de impuestos o contribuciones provinciales? 2ª ¿El Ferrocarril Central Argentino es propiedad nacional o una sociedad anónima de propiedad particular?

Que según la Constitución Nacional y las doctrinas expuestas por Hamilton, es indudable que el gobierno general puede imponer contribuciones en todo el Estado, sin perjuicio de lo que, a su vez, y en su propia soberanía, cada Provincia puede sancionar; de manera que así como la Nación puede eximir de esas mismas contribuciones, son sólo las provincias las que tienen facultad para derogar las que ellas imponen.

Que la razón fundamental de donde nace la facultad de imponer, demuestra que el poder general carece de ella para suprimir los impuestos provinciales.

Que si el Congreso tuvo facultad para eximir de impuestos al Ferrocarril Central Argentino, tiene también la de suprimir todas las rentas de los Estados, que son necesarias para su existencia como tales.

Que el artículo 31 de la Constitución no tiene el alcance ni comprende más que aquellas leyes determinadas expresamente como de competencia del Congreso.

Que las limitaciones impuestas a las provincias están establecidas en los artículos 108 y 109 de la Constitución, entre las que no se encuentra la de cobrar contribución directa a una empresa particular, exonerada de impuestos por una ley del Congreso en la que se guarda silencio respecto de las provinciales.

Que no se ha demostrado en la demanda la facultad del Congreso para suprimir o eximir de impuestos provinciales, ni menos que la facultad de imponer importe la de exención que se pretende.

Que siendo evidente que el Congreso no puede eximir de tales contribuciones, es claro que la ley invocada por el Ferrocarril Central Argentino, sólo se refiere a los de origen nacional, y que es permitida la distinción hecha por el gobierno de Santa Fe.

Que el Ferrocarril Central Argentino no es de propiedad de la Nación, de manera que no es ésta la que debe abonar el impuesto. Que dicha empresa es propiedad particular, si bien sometida a la jurisdicción nacional, pero de una manera limitada, por razón de la concesión, en la parte administrativa, pues en lo demás está sujeta a las leyes de la Provincia que atraviesa.

Que del hecho de recorrer tres provincias, no se deduce que el territorio quede federalizado, sobre todo cuando se trata de una línea de propiedad particular.

Que la jurisdicción que el Gobierno Nacional tiene sobre el Ferrocarril Central Argentino, nada tiene que ver con la propiedad del mismo, pues ello importa confundir ambos conceptos.

Que las relaciones entre la empresa y los particulares se rigen por el derecho común, salvo los casos de fuero federal por razón de las personas.

Que la ley de 1855 no ha tenido efecto, y no hay en la Constitución cláusula alguna por la cual baste a federalizar un territorio, el hecho de que un ferrocarril atravesase dos provincias. Que lo contrario se demuestra por la circunstancia de estar sometidas a la jurisdicción común en sus contratos de transportes.

Que, en consecuencia, el Congreso no puede eximir de impuestos provinciales, ni está exento de ellos el Ferrocarril Central Argentino, que es de propiedad privada y no de la Nación.

Fallo de la Suprema Corte.—Buenos Aires, julio 3 de 1897. — Vistos estos autos seguidos por el Ferrocarril Central Argentino contra la Provincia de Santa Fe, de lo que resulta:

Que la citada empresa demanda a dicha Provincia, por cobro de la cantidad de treinta y ocho mil trescientos cincuenta pesos, que ha abonado por impuestos de contribución directa, sosteniendo que por la ley nacional de veintitrés de mayo de mil ochocientos sesenta y tres, se halla exenta de toda contribución o impuesto nacional o provincial, la propiedad del ferrocarril y sus dependencias.

La Provincia de Santa Fe, contestando la demanda, por intermedio del doctor Remigio Molinas, alega que el Congreso no tiene facultad para exonerar de impuestos provinciales a las empresas de carácter particular, como lo es el de la actora; que no siendo ésta de propiedad de la Nación no puede estar eximida del pago de las contribuciones impuestas por las provincias en uso de la soberanía y que por tanto, aunque la exención esté concebida en términos generales, debe entenderse que no se refiere sino a impuestos nacionales, o sea a los únicos a que alcancen las facultades del Congreso.

Y considerando: Que la cuestión que está sometida al fallo de esta Suprema Corte se reduce a establecer si el Congreso de la Nación tiene o no la facultad de eximir del pago de impuestos creados por las provincias, a los ferrocarriles cuya construcción él autorice.

Para decidir, a este respecto, la línea que separa las facultades del Gobierno Federal de los derechos privativos de las provincias, es indis-

pensable estudiar la naturaleza misma y la estructura de las instituciones argentinas.

Si bien es cierto que hemos adoptado un gobierno que encontramos funcionando, cuyos precedentes y cuya jurisprudencia deben servirnos de modelo, también lo es que en todo lo que expresamente nos hemos separado de aquél, nuestras instituciones son originales y no tienen más precedentes y jurisprudencia que los que establezcan en nuestros propios tribunales.

El punto sometido hoy al fallo de la Suprema Corte, es precisamente uno de estos.

En la Constitución norteamericana no existe ninguna prescripción análoga a la que consigna el inciso diez y seis del artículo sesenta y siete de la Constitución Nacional.

Por esa disposición el Congreso tiene el deber de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de todas las provincias... promoviendo la construcción de ferrocarriles... por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y de recompensas de estímulo.

La Constitución al imponer este deber al Congreso, y al acordarle la facultad de hacer concesiones y recompensas, no ha establecido más limitación que la de que ellas sean temporales, pero nada ha dicho respecto de la naturaleza o del carácter de esas concesiones. En cuanto a la temporalidad de la exención, el caso *sub-judice* la contiene.

Si, pues, para los fines de gobierno, de política, de reglamentación del comercio interprovincial, o simplemente como medio de estímulo para promover la construcción de un ferrocarril, el Congreso cree conveniente acordar el privilegio de la exención del pago de impuestos locales, esta disposición será perfectamente constitucional, porque ella no importará sino el ejercicio de una facultad del Congreso, cuyas leyes priman sobre cualquiera disposición contraria que pudieran contener las constituciones o leyes de la Provincia. Resolver lo contrario sería reconocer en los gobiernos de Provincia la facultad de anular o entorpecer los efectos de la legislación del Congreso, en cuanto ella se dirigiese a los objetos previstos en el inciso diez y seis del artículo sesenta y siete.

Las provincias, haciendo uso de la facultad de imponer, podrían llegar en sus contribuciones, a hacer imposible la realización de las concesiones y privilegios que el Congreso acordase, destruyendo así uno de los más primordiales propósitos del pueblo argentino, al limitar en aquéllas ciertas prerrogativas autónomas que pertenecen a los estados en las confederaciones o federaciones puras, pero que en la

unión argentina han sido dadas a la Nación por prescripción expresa de la Constitución.

Si se estudian los términos del inciso diez y seis del artículo sesenta y siete, se verá que la Constitución encarga al gobierno general promover todo lo concerniente... al adelanto y al bienestar de todas las provincias.

Ese encargo está dado a la Nación porque nuestros constituyentes comprendieron que tratándose de un país con tan vasta extensión territorial, los elementos aislados de cada Provincia, no podían bastar al desarrollo de sus propias riquezas y quisieron que fuera la Nación la que, por medio de estímulos a la industria, a la inmigración, a la construcción de ferrocarriles y canales, a la introducción de capitales extranjeros, etc., etc., fomentase el desarrollo de la riqueza y del progreso de todas las provincias, sin perjuicio de las facultades concurrentes que a ellas reconoce el artículo ciento siete de la Constitución.

Como elementos eficaces a estos altos propósitos nacionales, la Constitución dió al Congreso el derecho de dictar leyes protectoras de estos fines y el de hacer concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

En el caso ocurrente, se trata de una ley de privilegio. La Nación ha exonerado del pago de toda clase de impuestos y gabelas al ferrocarril recurrente. Al conceder este privilegio, el Congreso ha puesto en ejercicio una facultad propia que no pueden limitar ni la Constitución ni las leyes provinciales. El Congreso no ha prohibido, ni podrá hacerlo, que la Provincia de Santa Fe, cree y cobre los impuestos que con arreglo a sus propias instituciones, pueda cobrar y percibir. Lo único que ha hecho la ley nacional ha sido excluir del pago de todo impuesto al ferrocarril recurrente, porque esta exclusión es uno de los privilegios que tiene la facultad de acordar la Nación para promover la construcción de ferrocarriles.

Y dados los términos generales de la ley de exención, debe necesariamente reconocerse que en ella están comprendidos tanto los impuestos que crease la Nación como los que estableciesen las provincias, con tanta más razón cuanto que el Ferrocarril Central Argentino, en su origen gozaba de una garantía acordada por la Nación.

Conferida al Congreso Nacional la facultad de acordar los privilegios y estímulos que considere convenientes, a los fines del inciso diez y seis del artículo sesenta y siete, sin limitar taxativamente el alcance de esa facultad y conferida también la de redactar todas las leyes y reglamentos convenientes para poner en ejercicio los poderes acordados, ella debe entenderse comprendida en la ilimitación de los medios a emplearse para el ejercicio de estos poderes federales, supe-

riores siempre a la acción de las legislaciones locales, y que forman parte de la instrumentalidad del gobierno mismo, en que la Nación provee al bienestar, progreso y prosperidad de todas las provincias.

En mérito de estas consideraciones, resulta que el pago efectuado por el Ferrocarril Central Argentino, es contrario a la ley nacional invocada en la demanda, y por tanto, el actor tiene derecho a repetir las cantidades indebidamente pagadas.

Por estos fundamentos, y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos treinta y uno y sesenta y siete, inciso veintiocho de la Constitución Nacional, y jurisprudencia de esta Suprema Corte en casos análogos, se hace lugar a la demanda de fs. 8, condenándose a la Provincia demandada al pago de la cantidad reclamada y sus intereses, dentro del término de diez días. Notifíquese con el original, y repuestos los sellos, archívese. — *Benjamín Paz, Luis V. Varela, Abel Bazán, Octavio Bunge, Juan E. Torrent.*

III

POLICIA SANITARIA ANIMAL

PROYECTO MODIFICANDO EL DEL PODER EJECUTIVO

Art. 1.—Desde la promulgación de la presente ley, el Gobierno de la Nación queda autorizado para tomar a su cargo, por intermedio del Ministerio de Agricultura, la defensa del comercio exterior e interprovincial de ganados en toda la República, contra la invasión de enfermedades contagiosas, y para proveer a la extinción completa de las epizootias existentes en su territorio, por los medios y en las circunstancias que a continuación se expresa.

Art. 2.—Los gobiernos de las provincias, tanto en su carácter de agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y leyes de la Nación, como en el ejercicio de su jurisdicción propia, serán invitados a cooperar a la entera eficacia de esta ley, y a la de cada una de las medidas que en su ejecución dicte la autoridad nacional.

Art. 3.—Cuando para la mayor eficacia de la cooperación que deben prestar los gobiernos de provincia a los fines de esta ley fuese conveniente dotar o completar sus dotaciones de elementos y útiles para la defensa sanitaria interna de sus ganados, el Poder Ejecutivo los proveerá de ellos, según sus necesidades más urgentes e indispensables, previas las comprobaciones y seguridades del caso.

Art. 4.—Cuando el ministro de Agricultura tuviere conocimiento de que una o más provincias, en cuyo territorio se hubiese manifestado alguna de las enfermedades susceptibles de transmitirse a los ganados de otra, y sus autoridades hubieran dictado leyes, decretos u otras disposiciones relativas a la extinción de las referidas enfermedades, y esos actos fuesen concurrentes con los planes, métodos o procedimientos adoptados por la autoridad nacional, deberá utilizarlos por medio de los propios empleados locales, sin compensación alguna por parte de la Nación.

Art. 5.—El Poder Ejecutivo de la Nación podrá valerse del personal propio que crea necesario para los fines de esta ley, a cuyo efecto lo revestirá del poder que la gravedad de las circunstancias requiera, en los siguientes casos:

- 1º Cuando el Gobierno de la provincia en cuyos ganados hubiere aparecido la enfermedad —y ésta fuese susceptible, a juicio del Ministerio de Agricultura, de comunicarse a los de otra u otras provincias—, no hubiese adoptado medidas suficientes para prevenir o destruir la enfermedad, o dichas medidas fuesen insuficientes para impedir el contagio o la extinción rápida de la misma.
- 2º Cuando el Gobierno de la provincia declarase al de la Nación la imposibilidad de proveer con la debida eficacia a la desaparición del peligro inminente o existente.
- 3º Cuando las autoridades locales, invitadas a cooperar a los medios o acción puestos en práctica por las de la Nación, para impedir o destruir la propagación del contagio a otra provincia o a un territorio de jurisdicción federal, se negasen a cooperar, o se opusiesen al cumplimiento de las medidas que dictase la autoridad nacional.
- 4º Cuando las leyes, reglamentos y demás disposiciones sanitarias que hubiere dictado el gobierno provincial, contrariasen los planes, métodos o procedimientos uniformes que la autoridad nacional hubiese adoptado para combatir el mal con toda la eficacia que su gravedad exija.

Art. 6.—El Ministerio de Agricultura estudiará las leyes, decretos y demás disposiciones que sobre protección del comercio de ganados hubieran dictado las autoridades provinciales y municipales de toda la República, y procurará obtener de ellas, en uso de las atribuciones y para los objetos que le encomienda la “ley de organización de los ministerios nacionales”, de 11 de octubre de 1898, que las leyes, decretos, ordenanzas y demás disposiciones sanitarias del género de que se

ocupa esta ley, establezcan una acción uniforme o combinada en toda la República, y sin que en ningún caso puedan crearse preferencias perjudiciales al comercio de ninguna localidad o puerto, respecto de otras.

Art. 7.—Las enfermedades sujetas a la acción preventiva o extintiva de la autoridad sanitaria nacional, por los métodos, procedimientos y forma contenidos en esta ley y en los reglamentos que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo, son:

- 1º Las enfermedades contagiosas no existentes en el país con carácter permanente y cuya introducción constituya una amenaza para los ganados de cualquiera localidad, provincia o región de la República.
- 2º Las enfermedades contagiosas exóticas o ya existentes en los ganados de cualquiera localidad o provincia, que amenacen propagarse o se propaguen a los ganados de otra provincia, o de un territorio de jurisdicción federal, o de un Estado extranjero.
- 3º Las enfermedades que, hallándose radicadas en los ganados de una sola localidad o dentro de los límites de una sola provincia, no pudiesen ser combatidas por las respectivas autoridades sanitarias, y su gobierno requiriese la aplicación de las medidas, métodos, procedimientos o disposiciones reglamentarias de parte de la autoridad sanitaria nacional.

Art. 8.—(El 26 del proyecto, más el 27, como 2ª parte).

Art. 9.—(El 28 del proyecto).

Art. 10.—(El 29 del proyecto, menos la segunda parte).

Art. 11.—Siempre que dos o más provincias cuyos territorios constituyesen una región, en la cual existiese radicada una enfermedad contagiosa permanente, celebrasen convenios o arreglos para proteger contra ella y con sus recursos propios, su respectiva industria y comercio ganaderos, sin que tales convenciones importen una reglamentación del comercio interprovincial, deberán ponerlo en conocimiento del Poder Ejecutivo de la Nación, para que éste, previa constancia de que no se hallan afectadas las leyes, decretos y demás disposiciones sanitarias de carácter nacional permita su aplicación, dando cuenta al Congreso de la resolución que adopte.

Art. 12.—Cuando hayan de celebrarse concursos, ferias o exposiciones de ganados de dos o más provincias, en el territorio de cualquiera de ellas, o en localidad sujeta a la jurisdicción federal, será obligación de las autoridades, corporaciones o personas que intervengan en esos actos, comunicar al Ministerio de Agricultura de la Nación las medidas de carácter sanitario que hubiesen adoptado con anterioridad, y relativas a la seguridad, la higiene y el transporte de los animales, y

a evitar la propagación de enfermedades contagiosas de una provincia a otra, o de un territorio nacional al de una provincia y viceversa.

Art. 13.—Es obligatorio para toda empresa de transporte, por tierra o por agua, que conduzca animales vivos o productos de la ganadería la aplicación de las medidas sanitarias que imponga el Poder Ejecutivo para impedir el desarrollo, transmisión o propagación de enfermedades contagiosas, a los ganados de otra provincia o de un territorio federal.

Art. 14.—La declaración sobre la existencia o amenaza de una enfermedad contagiosa de las comprendidas en esta ley, ya proceda de particulares, dueños de ganados o autoridades de cualquiera jurisdicción, deberá comunicarse con la mayor urgencia al Ministerio de Agricultura de la Nación, a objeto de que el Poder Ejecutivo dicte las medidas preventivas o extintivas del caso, sin perjuicio de las que, en uso de sus propias atribuciones o de las instrucciones o disposiciones correspondientes de la autoridad nacional, y hasta que ésta intervenga, deben adoptar las autoridades provinciales o municipales para impedir la propagación o para extinguir por completo el mal.

Art. 15.—Comprobada debidamente la existencia de la enfermedad contagiosa en las condiciones expresadas en esta ley, el Poder Ejecutivo de la Nación declarará infectada la región, provincia o localidad en que aquélla aparezca o amenace propagarse con peligro para el comercio interprovincial o externo de la República, y siempre en la medida que la gravedad de los casos exija.

Art. 16.—La declaración de infección dictada por el Poder Ejecutivo Nacional, lo autorizará para tomar por sí, o por intermedio de los funcionarios, empleados o agentes del gobierno de la provincia o territorio infectado o amenazado, todas las medidas que la ciencia, la experiencia o la necesidad reclamen, y que deberán especificarse con la claridad posible en los reglamentos sanitarios que se dicte para la aplicación de la presente ley, y en particular los siguientes:

- 1º (Inciso 1º del artículo 14, proyecto en discusión).
- 2º (Inciso 3º del artículo 14, proyecto en discusión).
- 3º (Inciso 4º del artículo 14, proyecto en discusión).
- 4º (Inciso 5º del artículo 14, proyecto en discusión).
- 5º (Inciso 7º del artículo 14, proyecto en discusión).

Art. 17.—A objeto de mantener la más estricta vigilancia y la protección permanente del comercio e industria de los ganados, tanto exteriores como internos, es deber de todos los agentes consulares de la República en el extranjero informar continuamente al Ministerio de Agricultura, de la existencia, desarrollo y estado de los ganados de los

países donde ejercen sus funciones, de las enfermedades exóticas o enzoóticas de los mismos, y de los trabajos científicos y adelantos que en ellos se realice para combatir las y extinguirlas.

Art. 18.—Queda autorizado el Poder Ejecutivo para comisionar a los puntos del territorio donde fuere necesario, por la introducción o amenaza de introducción o transmisión de alguna enfermedad peligrosa para el comercio ganadero internacional o interprovincial, inspectores veterinarios de su dependencia, los cuales serán provistos de los recursos y elementos que las circunstancias exijan para la efectividad de las medidas de defensa que la autoridad sanitaria nacional hubiese dictado.

JOAQUÍN V. GONZÁLEZ.

IV

LEY DE POLICIA SANITARIA DE LOS ANIMALES

OCTUBRE 10 DE 1903

Artículo 1.—La defensa de los ganados en el territorio de la República contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas, y la acción de las epizootias ya existentes en el país, se hará efectiva por el Poder Ejecutivo, por los medios que esta ley indica:

- 1º En la Capital de la República, territorios nacionales y lugares sujetos a la jurisdicción exclusiva del Gobierno Nacional.
- 2º En lo relativo a las operaciones de importación y exportación de ganado del extranjero o para el extranjero.
- 3º En lo pertinente al tráfico o comercio de ganado entre una provincia con otra, o cualquiera de los lugares mencionados en el inciso primero.
- 4º En todos los casos en que los gobiernos de provincias soliciten su acción dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, o en que se trate de enfermedades contagiosas extendidas a más de una provincia o que, aunque reveladas en una sola, asuman carácter epizoótico y ofrezcan el peligro de propagarse fuera de ella.

Art. 2.—Los gobernadores de provincia, como agentes naturales del Gobierno Nacional, deberán contribuir, dentro de los límites de su respectivo territorio, a los propósitos de esta ley.

El Poder Ejecutivo podrá no obstante, valerse de su personal propio, revistiéndolo de toda la autoridad necesaria para la realización de sus fines, cuando las circunstancias lo requieran.

Art. 3.—El Poder Ejecutivo al reglamentar esta ley, hará la nomenclatura de las enfermedades a que se refiere el artículo 1, y sobre las cuales ha de recaer su acción; pudiendo variarla cuando lo estime conveniente.

Art. 4.—Todo propietario o persona que, de cualquiera manera, tenga a su cargo el cuidado o asistencia de animales atacados de enfermedades contagiosas o sospechosos de tenerla, está obligado a hacer inmediatamente la declaración del hecho a la autoridad que los reglamentos sanitarios determinen.

Art. 5.—Sin perjuicio de esta declaración y aún antes de que las autoridades hayan intervenido, desde el momento en que el propietario o su encargado hayan notado los síntomas primeros de la enfermedad contagiosa, deberán proceder al aislamiento del animal enfermo, separándolo de los sanos en cuanto sea posible.

Art. 6.—La misma declaración y aislamiento son obligatorios respecto de los animales muertos o que se supongan muertos de enfermedades contagiosas, debiendo sus despojos ser enterrados o destruidos en la forma que el Poder Ejecutivo determine en sus reglamentos.

Art. 7.—En el momento en que la autoridad reciba la denuncia o tenga conocimiento de la existencia de la enfermedad, procederá a asegurarse del cumplimiento de las medidas prescriptas en los artículos 5 y 6, proveyendo lo necesario a su ejecución si no hubiesen sido cumplidas, y disponiendo cuando sea posible, la visita y examen de los animales enfermos y de los muertos, en su caso, por el perito de que pueda disponer para verificar la naturaleza de la enfermedad.

Art. 8.—El hecho será además puesto por la misma autoridad en conocimiento del Poder Ejecutivo en la forma y por el conducto que los reglamentos determinen.

Art. 9.—Si de las informaciones que el Poder Ejecutivo adquiriera, resultara que la enfermedad es de las comprendidas en los reglamentos de que habla el artículo 3 y que el caso cae bajo alguno de los incisos del artículo 1, el Poder Ejecutivo podrá declarar infestada la propiedad, la circunscripción o provincia entera, según la gravedad de las circunstancias; y estará autorizado para aislar, secuestrar y prohibir el tránsito de los animales de las zonas infestadas, para desinfectar y aún destruir los animales y las cosas que puedan ser vehículo del contagio y para adoptar las medidas que, en cada caso, aconsejen la naturaleza y carácter de la epizootia.

Art. 10.—El Poder Ejecutivo reglamentará la inspección de los mercados de ganado, tabladas, ferias, mataderos, frigoríficos, saladeros y, en general, de todos los establecimientos donde se elabore productos de origen animal cuando los lugares donde se efectúe las ventas o el

sacrificio de animales o donde estén ubicados los establecimientos en que se fabrica o de que se extrae productos, correspondan a la jurisdicción federal; o si estando situados en una provincia los animales o los productos proceden de otra nación, de otra provincia o de otro territorio o se destinan al comercio internacional, interprovincial o al de una provincia con territorios de jurisdicción federal o viceversa.

Art. 11.—Todo empresario de transporte por agua o por tierra en los casos regidos por esta ley, deberá ajustarse, en cuanto a las condiciones de comodidad, seguridad e higiene que deben ofrecer sus vehículos para la carga de animales, a los reglamentos sanitarios que el Poder Ejecutivo dicte.

El Poder Ejecutivo determinará asimismo las condiciones en que las empresas deben de desinfectar los embarcaderos, corrales, bretes y demás locales que hayan ocupado los animales, así como los en que deben serlo las personas y objetos que hayan estado en contacto con ellos.

De la importación

Art. 12.—Queda prohibida la importación por cualquier punto de la frontera marítima, fluvial o terrestre de la República, de animales atacados de enfermedades contagiosas o sospechosos de estarlo, así como la de sus despojos y la de cualquier otro objeto que haya estado en contacto con ellos o con otros objetos susceptibles de transmitir el contagio.

Art. 13.—Todos los animales, procedentes de ultramar, serán sometidos a una observación cuarentenaria por el término que establezca el Poder Ejecutivo al reglamentar esta ley. El tiempo fijado por los reglamentos no podrá ser alterado sino con avisos previos de tres meses de anticipación, salvo casos extraordinarios a juicio del Poder Ejecutivo.

Si resultase algún animal atacado de enfermedad contagiosa, podrá ordenarse, según las circunstancias, que sea inmediatamente sacrificado sin que ello autorice la exigencia de indemnización alguna. La manutención de los animales, durante el tiempo de la cuarentena, será costeada por los propietarios.

Art. 14.—Si en algún buque en viaje para esta República hubiese ocurrido algún caso de enfermedad contagiosa, con muerte o sin ella, de los animales atacados, podrá ser rechazada la totalidad de los animales que traiga, y el buque no podrá atracar a ninguna costa argentina sin haber sido antes desinfectado a satisfacción de las autoridades sanitarias.

Art. 15.—Si el Poder Ejecutivo tuviese noticia de los casos ocurridos antes de la llegada del buque a aguas argentinas, podrá evitar que

penetre en ellas, no permitiéndole el menor contacto directo o indirecto.

Art. 16.—El Poder Ejecutivo prohibirá la importación o el desembarque de animales en general o de especies determinadas, así como de sus cadáveres, forrajes, camas, estiércol u otros objetos peligrosos procedentes de cualquier nación o de una parte cualquiera de ella, donde exista la peste bovina, perineumonía contagiosa, la fiebre aftosa, viruela ovina o cualquiera otra enfermedad que pueda constituir una amenaza para la ganadería nacional o donde las leyes y disposiciones, reglamentando la importación y exportación de animales y previniendo la introducción o propagación de enfermedades, así como la administración de tales reglamentos y las demás circunstancias del caso, no ofrezcan garantía suficiente, a juicio del Poder Ejecutivo contra la introducción del contagio.

Art. 17.—Cuando en alguno de los países limítrofes hubiese estallado alguna de las enfermedades a que se refiere el artículo anterior, el Poder Ejecutivo procederá a colocar a ese país a los efectos de la importación, en las mismas condiciones en que se encuentran los países de ultramar.

Art. 18.—Deberá hacerlo también cuando, estallada una epizootia en algún país ultramarino, el limítrofe no haya tomado a su respecto las medidas precaucionales que el Poder Ejecutivo juzgue necesarias, o haya peligro de que por él sean importadas esas enfermedades.

De la exportación

Art. 19.—Queda prohibida la exportación de animales atacados de enfermedades contagiosas o sospechosos de estarlo.

Art. 20.—Todo animal que se intente exportar podrá ser retenido en observación, aislado, desinfectado o rechazado por el Poder Ejecutivo siempre que los inspectores sanitarios lo reputen sospechoso, sin que haya lugar a indemnización alguna.

Art. 21.—Ningún buque podrá cargar animales sin ajustarse, en cuanto a sus condiciones higiénicas, a los reglamentos correspondientes.

El Poder Ejecutivo queda autorizado a suspender el permiso de cargar animales durante un tiempo que durará de seis meses a dos años, según el caso, a todo buque que durante la travesía última no hubiere dado cumplimiento a las disposiciones de esos reglamentos.

Art. 22.—El capitán y agente de todo buque cargado con animales en puertos argentinos, que durante la travesía tuviere casos de enfermedades contagiosas, deberá comunicarlo al Gobierno argentino, desde el primer puerto a que el buque llegase después de ocurrida la enfermedad, y el Poder Ejecutivo dará el aviso correspondiente a las auto-

ridades del puerto de destino. La no observancia de esta disposición autorizará al Poder Ejecutivo a aumentar hasta cinco años el entredicho establecido en el artículo anterior o aplicarlo a otros buques de la misma empresa cargadora y aun a todos ellos, según la gravedad de la falta.

Art. 23.—En el caso de haberse producido en el país alguna de las enfermedades enumeradas en los reglamentos de que habla el artículo 3, el Poder Ejecutivo podrá suspender la exportación de animales, de las especies atacadas, procedentes de la región declarada infestada y mandar desinfestar todo animal u objeto del mismo origen que se destine a la exportación.

La suspensión se mantendrá hasta que hayan pasado, después del último caso, los días necesarios para que desaparezcan, a juicio del Poder Ejecutivo, los gérmenes de la infección.

Indemnizaciones

Art. 24.—Los propietarios de animales, objetos y construcciones que el Poder Ejecutivo hubiese mandado destruir en virtud de la autorización que esta ley le confiere, tendrán derecho a exigir una indemnización en dinero, igual al valor de los animales, objetos o construcciones, en el momento en que la medida hubiese sido ejecutada. Si alguna parte de animal, objeto o construcción pudiera aprovecharse, el valor de esa parte será descontado. Si la enfermedad de que estaba atacado el animal destruido fué necesariamente mortal, no habrá lugar a indemnización.

Art. 25.—El valor de los animales, objetos o construcciones destruidos por resolución del Poder Ejecutivo, será estimado por el Ministerio de Agricultura o los comisionados especiales que el Poder Ejecutivo designe y el propietario o su representante; debiendo los tribunales federales y los de los territorios resolver sumariamente las disidencias que pudieran ocurrir al hacerse el justiprecio.

Art. 26.—El derecho de los propietarios a pedir la indemnización se prescribe a los tres meses de la destrucción ordenada.

Art. 27.—Los animales importados, cuya destrucción se hubiese ordenado, no serán indemnizados si no hubieren transcurrido tres meses, cuando menos, después de su salida del lazareto cuarentenario.

Art. 28.—Los propietarios que no hubiesen cumplido algunas de las prescripciones de esta ley o de los reglamentos sanitarios emanados del Poder Ejecutivo, perderán todo derecho a ser indemnizados por las causales enumeradas en los artículos precedentes.

Penalidades

Art. 29.—Toda otra infracción a las disposiciones de esta ley, será castigada, si no tuviera una pena especialmente establecida, con multa de \$ 100 (cien) a \$ 500 (quinientos), o arresto de 30 (treinta) a 60 (sesenta) días, según la importancia de la infracción.

Art. 30.—Serán castigados con arresto de dos a seis meses o multa de doscientos a mil pesos:

- 1º Los propietarios o encargados y los funcionarios o particulares que desobedeciendo órdenes de las autoridades componentes, hubiesen dejado comunicar animales enfermos con sanos.
- 2º Los que aún antes de la clausura de puertos para el país de origen, hubiesen a sabiendas, introducido a la República animales afectados de enfermedades contagiosas, o que hubiesen estado expuestos al contagio.
- 3º Los empresarios de transportes que conduzcan animales en pie, con infracción de los reglamentos a que se refiere el artículo 11; debiendo duplicarse la pena, cuando por la omisión de las medidas de desinfección o higiene reglamentarias, se hubiese comunicado una enfermedad contagiosa a otros animales.

Art. 31.—Todo animal que hubiese sido introducido con violación de las cuarentenas establecidas por los reglamentos, caerá en comiso, y su propietario o introductor incurrirá además en una multa de doscientos a mil pesos.

Art. 32.—Las penas impuestas en los artículos anteriores, serán duplicadas en caso de reincidencia, en la misma violación, sin perjuicio de hacerse efectivas las resoluciones del Poder Ejecutivo a expensas del obligado, si no las cumpliera él mismo.

Art. 33.—Las penas impuestas en los artículos anteriores, serán aplicadas por los jueces federales o de territorio federal, en juicio sumario, a pedido de las autoridades sanitarias que serán parte de él.

Las resoluciones que pronuncien serán apelables en relación.

Lazaretos cuarentenarios de animales

Art. 34.—El Poder Ejecutivo procederá a levantar un lazareto cuarentenario y un laboratorio bacteriológico, en los terrenos de propiedad nacional, existentes en el puerto de la Capital.

En los demás puertos y parajes habilitados de la frontera terrestre, el Poder Ejecutivo queda autorizado para constituir los veterinarios y el servicio sanitario que juzgue conveniente para asegurar la ejecución

de las disposiciones de esta ley, y de los reglamentos que en virtud de ella se dicte.

Art. 35.—El costo total de las construcciones a que se refiere el artículo anterior, no podrá exceder de trescientos mil pesos, y el Poder Ejecutivo queda autorizado para ejecutarlas, imputando los gastos que demande a la presente ley, debiendo ellas costearse con el producido de las letras por ventas de tierras públicas, depositadas en la Tesorería de la Oficina de Tierras.

Art. 36.—Queda autorizado el Poder Ejecutivo para contratar dentro o fuera del país, el personal técnico que tendrá a su cargo la dirección del lazareto y laboratorio.

Art. 37.—Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Por tanto:

Téngase por Ley de la Nación, cúmplase, comuníquese, publíquese y dese al Registro Nacional.

V

RESIDENCIA DE EXTRANJEROS

1.

PROYECTO DEL SENADOR DOCTOR MIGUEL CANÉ

Art. 1º—El P. E. podrá, por decreto, ordenar la salida del territorio de la Nación, a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales nacionales o extranjeros, por crímenes o delitos de derecho común.

Art. 2º—El Presidente de la República, en acuerdo de ministros, podrá ordenar la expulsión de todo extranjero cuya conducta pueda comprometer la seguridad nacional, turbar el orden público o la tranquilidad social.

Art. 3º—El P. E. podrá impedir la entrada al territorio de la República a todo extranjero cuyos antecedentes autoricen a incluirle entre aquellos a que se refieren los dos artículos precedentes.

Art. 4º—Todo extranjero que después de su expulsión del territorio nacional, regrese al mismo sin permiso del P. E. (otorgado en consejo de ministros para los expulsados en virtud del artículo 2º) será deferido a los tribunales y condenado a prisión de uno a seis meses. Después de purgada la pena, será nuevamente expulsado.

Art. 5º—El extranjero contra quien se haya decretado la expulsión, tendrá tres días para salir del país, pudiendo el P. E., como medida

de seguridad pública, ordenar la detención hasta el momento del embarque.

Art. 6º—Comuníquese al Poder Ejecutivo.

2.

TEXTO VIGENTE

LEY NÚMERO 4144

Art. 1º—El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio de la Nación a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros, por crímenes o delitos comunes.

Art. 2º—El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público.

Art. 3º—El Poder Ejecutivo podrá impedir la entrada en el territorio de la República de todo extranjero cuyos antecedentes autoricen a incluirlo entre aquellos a que se refieren los dos artículos anteriores.

Art. 4º—El extranjero contra quien se haya decretado la expulsión tendrá dos días para salir del país, pudiendo el Poder Ejecutivo como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarco.

Art. 5º—Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sancionada por el Congreso Argentino, en Buenos Aires a 22 de noviembre de 1902.

VI

REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CAPITAL

1.

PROYECTO DE LEY

Art. 1º—Hasta tanto se dicte definitivamente la ley orgánica de la Municipalidad de la Capital, las facultades atribuidas por la ley Nº 1260 al Concejo Deliberante, quedarán a cargo de una Comisión Municipal que será designada por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Art. 2º—Esta Comisión se compondrá de quince miembros que durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. La comisión se renovará anualmente por mitad, pero los salientes podrán ser nombrados de nuevo. La primera renovación será sorteada.

Art. 3º—Dos terceras partes, por lo menos, de los miembros de la Comisión, serán argentinos.

Deberán reunir los requisitos de edad, ciudadanía y residencia exigida por la Constitución para los diputados nacionales, y no tener los impedimentos establecidos en los artículos 31 y 32 de ley Nº 1260.

Art. 4º—Los extranjeros que formen parte de la Comisión deberán tener veinticinco años de edad y cinco por lo menos de residencia en la Capital, y no estar afectados por los impedimentos a que se refiere el artículo anterior.

Art. 5º—Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Juan Antonio Argerich.

2.

LEY NÚMERO 4029

Buenos Aires, noviembre 30 de 1901.

Por cuanto:

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de

LEY:

Art. 1º—Mientras se reforma la Ley Municipal vigente, las funciones encomendadas por ella al Concejo Deliberante, serán desempeñadas por una comisión compuesta de veintidós vecinos, nombrados por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo del Senado.

Art. 2º—Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a veintiocho de noviembre de mil novecientos uno.

N. QUIRNO COSTA.
Adolfo Labougle,
Secretario del Senado.

BENITO VILLANUEVA
Alejandro Sorondo,
Secretario de la C. de D.

Por tanto:

Téngase por Ley de la Nación, cúmplase, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional.

ROCA.
J. V. González.

EL SENADO FEDERAL

SU CONSTITUCION, FACULTADES Y PRIVILEGIOS

Dictámenes y discursos parlamentarios

1914 - 1917

ADVERTENCIA PRELIMINAR

El presente libro tiene por objeto contribuir al estudio del funcionamiento práctico de los poderes del Gobierno Federal, ya sea desde el punto de vista del régimen interno de cada uno, ya desde el de sus relaciones o conflictos recíprocos.

Ha de ser útil para los hombres de acción política, — ejecutiva o parlamentaria,— y para los profesores y estudiantes de nuestros colegios y universidades, tener a la mano, en condiciones de fácil consulta, los documentos pertinentes a los referidos actos, tal como ellos surgieron de la discusión y del choque de los intereses políticos comprometidos.

Durante los últimos tres años han tenido lugar en el Senado, y entre este cuerpo y el Poder Ejecutivo, discusiones en las cuales han sido puestas en cuestión las prerrogativas de uno y otro poder, y de parte del segundo, se ha manifestado una marcada tendencia a desconocer las del primero, en lo concerniente a nombramientos, ya las regidas por la Constitución directamente, como en el caso del artículo 86, inciso 22, ya las de carácter interno de la Cámara, y regidas por su propio Reglamento, según el artículo 58 de aquélla

El Senado quiso consagrar a estos asuntos una atención especial, y encargó su estudio a la Comisión de Negocios Constitucionales, o a comisiones especiales, cuya presidencia correspondió al senador, autor de esta publicación, y cuyos informes, por expresa resolución, y para él honrosa confianza de sus colegas, le correspondió también redactar; siendo

éste el origen de los dos dictámenes que figuran como capítulos I y III de este volumen.

Para imponerles el sello de mi paternidad, he tenido ante todo la gentil conformidad de mis colegas de comisión, quienes han contribuído a su elaboración con su consejo experimental y su ilustración reconocida, en forma de ideas previas u observaciones posteriores que, introducidas en el texto, le han dado su mayor sentido práctico y su inspiración en el bien público y en el deseo de acentuar el prestigio y valor moral del alto cuerpo a que ellos y yo pertenecemos. Renuevo aquí mi agradecimiento por esa colaboración y esa gentileza, a los señores senadores Juan R. Vidal, Octavio Iturbe y Luis Linares

Por fin, en la creencia de que las doctrinas sentadas en todos los documentos parlamentarios de que consta este volumen —los cuales, por cierto, no son todos los que el autor ha producido durante su permanencia en el Congreso, sobre esta misma materia,— han de contribuir a aumentar el caudal interpretativo de nuestra Constitución, y la reputación inalterable de juicio, ecuanimidad y patriotismo, conquistada por el Senado argentino en sus sesenta y cuatro años de existencia, he reunido aquí estas piezas de diversos debates, en las cuales se ha afirmado las altas prerrogativas propias de que la Constitución ha armado a esa alta Cámara, para poder desempeñar su gran misión de poder regulador, y de llave maestra en el mecanismo general del gobierno republicano y federativo de la Nación.

J. V. GONZÁLEZ.

Buenos Aires, 5 de junio de 1919.

I

**NOMBRAMIENTOS DEL PODER EJECUTIVO
EN COMISION
DURANTE EL RECESO DEL SENADO**

NOMBRAMIENTOS DEL PODER EJECUTIVO EN COMISION
DURANTE EL RECESO DEL SENADO

*Dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales.
Sesión de 24 de agosto de 1917*

I

ANTECEDENTES Y EXPOSICIÓN DEL ASUNTO

Señor Presidente:

En la sesión secreta del Senado de fecha 29 de mayo del corriente año, el señor senador por la Provincia de Buenos Aires, don Ignacio D. Irigoyen formuló la moción, —que la Cámara sancionó y resolvió hacer pública,— de que ésta “resuelva someter el estudio de este asunto a la Comisión de Negocios Constitucionales, con recomendación de preferente atención, a fin de que, a la brevedad posible, pueda dictaminar *si, a su juicio, los nombramientos hechos en comisión por el Poder Ejecutivo mientras el Senado funcionó en sesiones de prórroga o extraordinarias, afectan o no las facultades coejecutivas del cuerpo, debiendo en cada caso, aconsejar el procedimiento a seguir*”.

Desde entonces la comisión que subscribe ha venido estudiando la cuestión, y a pesar de la recomendación de urgencia, no le ha sido posible hasta ahora presentar su dictamen, debido a la necesidad de consultar numerosos antecedentes, textos, comentarios y doctrinas, tanto de los Estados Unidos de América como en la República, dada la circunstancia de ser la cláusula constitucional nuestra al res-

pecto, una traducción exacta de la correlativa de la Constitución de aquel país, como se verá por la siguiente comparación literal:

Constitución de los Estados Unidos

Art. II, sección 2ª, cláusula 3ª:
“El Presidente tendrá facultad para llenar las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, por la concesión de comisiones que expiran al fin de la próxima sesión”.

Constitución Argentina

Art. 86, inc. 22. “El Presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión, que expirarán al fin de la próxima Legislatura”.

Y como la principal base de demostración debe ser la referente a la interpretación de la cláusula por la jurisprudencia norteamericana, es conveniente, a pesar de ser ya bastante difundida, consignar aquí también algunas otras definiciones y correlaciones de términos, empleados a veces indistintamente por nuestro lenguaje político, y no pocas con evidente confusión de su sentido por quienes no han penetrado el tecnicismo de las constituciones de uno y otro país.

Así, la nuestra llama “nombramientos en comisión” a las simples “comisiones” del texto norteamericano; y al transcurso de tiempo durante el cual ambas cámaras se reúnen cada año, entre nosotros se llama “período” legislativo, o “legislatura”, mientras que en el lenguaje norteamericano, se le denomina simplemente “sesión”, designándose con el nombre de “reuniones”, a cada una de las veces que una u otra cámara celebran junta para deliberar.

A esto en nuestro lenguaje llamamos “sesión”; y sesiones ordinarias, extraordinarias o de prórroga, a los tres casos que el artículo 55 de la Constitución menciona, cuando dice: “Ambas cámaras se reunirán en sesiones *ordinarias* todos los años, desde el 1º de mayo hasta el 30 de setiembre. Pueden también ser convocadas *extraordinariamente* por el Presidente de la Nación, o *prorrogadas* sus sesiones”. Este artículo concuerda con el 86, inciso 12º, que dice: “El Presi-

dente de la Nación prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o las convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera". De manera que esta cláusula explica y completa el sentido de la del artículo 55.

Aunque no exista una coincidencia literal absoluta, y teniendo en cuenta la semejanza del derecho o práctica parlamentaria de los Estados Unidos y de nuestro país, puede decirse que las constituciones de ambos coinciden también en esto, aunque se usen palabras diferentes, y aunque, en realidad, no empleándose allí las palabras "sesiones de prórroga", sólo existen sesiones extraordinarias, y que no haya en realidad una diferencia muy substancial entre unas y otras, pues que, no hallándose dentro del período normal fijado por el artículo 55, todas las demás sesiones que no son ordinarias, son extraordinarias. Así, los artículos correlativos de la Constitución de los Estados Unidos con los citados de la nuestra, son:

Artículo I, sección 4ª, cl. 2ª "El Congreso se reunirá por lo menos una vez en el año, y tal reunión será el primer lunes de diciembre, a menos que por ley se designe otro día".

Artículo II, sección 3ª, cl. 1ª: "El Presidente puede *en ocasiones extraordinarias*, convocar ambas cámaras o a cualquiera de ellas".

Por razones de método, y para facilitar la confrontación de los textos, conviene recordar que el artículo 83, inciso 23 de la Constitución de 1853 estaba redactado así: Inciso 23: "En todos los casos en que, según los artículos anteriores, debe el Poder Ejecutivo proceder con acuerdo del Senado, podrá durante el receso de éste, proceder por sí solo, dando cuenta de lo obrado a dicha Cámara en la próxima reunión para obtener su aprobación".

Al exponer la comisión redactora del proyecto de reformas, constituída por los señores Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sársfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Do-

mingo Faustino Sarmiento, los motivos de la adopción del texto íntegro de la Constitución de los Estados Unidos, en lugar del transcripto de la nuestra de 1853, dice que “todas las constituciones, y muy especialmente las federales, han buscado un correctivo a la facultad peligrosa y corruptora depositada en manos de un solo hombre, de distribuir empleos honoríficos y lucrativos de un orden elevado”. La verdad es que el texto de 1853 anulaba de hecho todo propósito de limitación o control de la discreción del Poder Ejecutivo en esa materia; y la comisión, al adoptar el texto norteamericano, lo enriquecía no solamente con la experiencia del país modelo, sino con su ya largo período de interpretación parlamentaria, ejecutiva y judicial hasta 1860; y en cuanto a su espíritu, se proponía concordar dicha atribución del Poder Ejecutivo, con la naturaleza de las instituciones representativas, como lo expresan la misma comisión reformadora, y el discurso del miembro informante de la Convención del Estado de Buenos Aires, señor Sarmiento, en la sesión del 7 de mayo de 1860.

“El Senado —dice— es el administrador, conjuntamente con el Poder Ejecutivo, en ciertos casos graves, para los grandes empleos, por ejemplo. El Poder Ejecutivo necesita nombrar un empleado de éstos cuando el Congreso no está reunido; pero no hay necesidad de hacer efectivo ese empleo; tampoco la hay para su confirmación o para denegarle su efectividad... Cuando el primero de los Napoleones destruyó el sistema representativo, formó un consejo al que llamó senado, y a sus actos “senatus consultus”. Pero aquí no es lo mismo; ésta es una *aprobación* (la del texto de 1853) arrancada por la fuerza de los hechos ya consumados... la palabra sola basta para destruir por su base el sistema representativo...” En cuanto a la situación del momento (1860), el orador agregaba: “El mismo hecho dice que la palabra *aprobar*, es una orden, pues que ninguno de los empleados que ha nombrado el Gobierno Federal hasta ahora han sido destituidos, y todos han seguido en sus puestos. *Es preciso,*

pues, que pueda hacerse, y que no se continúe con una redacción que parece que anula, en desprecio de la misma Constitución, las facultades atribuídas al Congreso". (1).

En efecto, la forma de gobierno adoptada por la Constitución argentina es la *representativa republicana* federal; y al darle forma operativa, la ha caracterizado como por una recíproca compensación, contrapeso y cooperación entre sus tres poderes (2). No ha querido que gobernara directamente la entidad "pueblo", ni que un solo mandatario ejecutivo, el Presidente de la Nación, ejerciera la suma de los poderes creados bajo ese título, sin un discreto conjunto de restricciones o limitaciones calculadas para hacer efectivo aquel sistema de contrapeso recíproco. Para el primer caso declara que "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución" (3); y para el segundo caso, aparte de varias otras limitaciones, ha establecido la participación del Congreso, y en particular del Senado, en el desempeño por el Presidente, de la facultad de nombrar los altos funcionarios de la administración (4).

Que esta facultad de nombrar y de controlar, respectivamente, el nombramiento de los más altos funcionarios de la administración ejecutiva y judicial, se vincula directamente con la forma republicana y representativa de gobierno, ha sido puesta en evidencia durante un siglo y medio de práctica de la Constitución de los Estados Unidos, en que se han producido diversas luchas de predominio entre el Presidente y el Senado; siendo de elocuentes enseñanzas la sostenida entre el Presidente Jackson y el Senado de su tiempo, durante la cual uno y otro procuraron llevar al extremo la defensa o imposición de sus respectivas prerrogativas o

(1) *Convención del Estado de Buenos Aires, 1860, encargada del examen de la Constitución Federal de 1853. Reimpresión oficial de 1898.*

(2) Art. 1º.

(3) Art. 22.

(4) Art. 86, inc. 10 y 22.

influencias. El Presidente, al pretender durante sus dos períodos la *democratización* del gobierno y la supresión de todo organismo intermedio entre él y el pueblo, y principalmente el Senado, al que no consideraba procedente del mismo grado de soberanía popular que su propio empleo, sólo consiguió rebajar el nivel de la función ejecutiva y de la política en general, al confundir la “gran multitud con el verdadero pueblo”. Jackson, dice von Holst, reclamaba un derecho de oponerse a la pretendida extralimitación de su autoridad constitucional por parte del Senado, no sólo en este caso particular; él se colocó por encima del Senado, y entre el “pueblo” y los otros dos factores del Gobierno. El Presidente, según lo declara. “es el representante directo del pueblo americano; es elegido por el pueblo y responsable ante éste”, mientras que el Senado era un cuerpo no directamente emanado del pueblo. En consecuencia, se atribuía la tutela directa y única de la Constitución contra lo que él llamaba “la violación de sus prerrogativas constitucionales por el Senado”. Pero, agrega von Holst: “la Constitución sólo conoce un presidente como depositario del Poder Ejecutivo; de un “representante directo del pueblo americano” nada sabe, ni tampoco de una elección del presidente por el “pueblo”; pues la intención de la Constitución es que los electores del presidente no sean meras cifras, sino los verdaderos electores del presidente” (5).

II

LUCHAS ENTRE LOS PODERES DEL GOBIERNO

Igual raciocinio puede oponerse a la exageración del principio de la responsabilidad del poder que él derivaba hacia la “opinión pública”, olvidando que para hacer efectiva esa responsabilidad, la Constitución ha creado órganos

(5) *The Constitutional and political history of the United States*, by Dr. H. von Holst, 1828-1846.

más visibles y efectivos, como las cámaras mismas, acusadora y juzgadora en el juicio político; y para los actos administrativos, los Tribunales de Justicia, por las vías y recursos creados por las leyes de forma (6). El verdadero equilibrio y la paz laboriosa entre los poderes permanentes del gobierno, reposan en la observancia leal de las recíprocas atribuciones y limitaciones que a cada poder ha señalado la Constitución; de manera que cada transgresión se traduce en una usurpación y en un grado hacia la dictadura o absorción de los demás poderes del Gobierno en las manos de uno solo de ellos, o de los dos en contra del tercero; pues, así como en Inglaterra ha existido el caso bien historiado, de la tiranía regia contra el parlamento, y de la alianza del rey y de los altos jueces contra aquél y contra las libertades de los ciudadanos, no es desconocida tampoco la dictadura parlamentaria, en ese y otros países —como durante la revolución francesa, y aun bajo el régimen de la Constitución en los Estados Unidos,— la concentración en manos del Congreso de todos o determinados poderes, que ha empleado a veces con evidente extralimitación, para superponerse al Poder Ejecutivo, como ha ocurrido durante la presidencia de Johnson y la primera de Cleveland; y es el caso ya de afirmar como lo hace el señor F. J. Stimson en su libro *The American Constitution*, 1914, pág. 182, que en el uso de la facultad que se acuerda al Senado de la Unión para aprobar o desaprobado los tratados con las naciones extranjeras, “él no tiene ingerencia con el Presidente, en sus negociaciones de un tratado, y debe confirmarlo cuando está negociado, a menos que haya realmente alguna grave objeción. Sin embargo, el Senado ha tomado sobre sí en la realidad, el arrogarse la plenitud del poder de hacer los tratados”. Después de citar los casos de desaprobación de los tratados de arbitraje con la Gran Bretaña —los de reciprocidad de Mr. Mackinley y otros, los relativos a Terranova y Canadá, y su actitud respecto a la política con Santo

(6) Arts. 45, 51 y 52; art. 67, inc. 11.

Domingo—, concluye diciendo: “no es demasiado decir que es casi imposible para un presidente, por inteligente y patriota que él sea, poder obtener la confirmación de un tratado sin que un pequeño grupo de senadores tenga alguna objeción que oponerle. Este es, sin duda, un claro caso de usurpación de una facultad constitucional por el Senado”.

Las luchas entre poderes mantenidas dentro del campo de las atribuciones de cada uno, limitativa o extensivamente acordadas por la Constitución, son fecundas para la libertad y el progreso de las instituciones republicanas, porque cada poder defiende la suma de soberanía que el pueblo le ha confiado para mantener el equilibrio permanente, que es el gobierno, y del cual dependen la paz social y la prosperidad pública; pero, por más humanos que sean el abuso y el exceso al servicio de las pasiones personales, es indudable que tales facultades no han sido creadas para servir de instrumentos de intereses de personas, de círculos, ni partidos, con exclusión de sus rivales, sino para hacer efectiva la justicia política, o sea la coexistencia libre y desembarazada de todas las actividades de la Nación o del Estado. Por eso las luchas de predominio entre los poderes públicos, cuando salen de la esfera institucional para convertirse en pugnas de predominio o de amor propio, o de un deporte más o menos apasionante del espíritu popular, se manifiestan en inmediatas causas de inquietud en todas las esferas sociales, y muy particularmente en la del bienestar general, que una legislación ordenada, serena y juiciosa está llamada a procurar al pueblo.

Entre nosotros, por causas diversas y de prolija enunciación, pocas veces han ocurrido estas luchas en un sentido propiamente institucional durante el período de aplicación definitiva de la Constitución vigente; y aunque pudiéramos referirnos a sucesos decisivos para la afirmación de la paz interior de la República, como los de 1874, 1880, 1890 a 1893, y a otras incidencias de menor resonancia política, no han sido tales conflictos de carácter puramente constitu-

cional, si bien los resortes puestos en juego en cada emergencia, probaron su consistencia y su firmeza, como instrumentos de conservación del organismo político de la Nación, consolidada sobre la base de la forma representativa republicana, la cual ha podido salir y volver a funcionar después de cada una de esas crisis, en las condiciones de vitalidad y progreso que no es difícil hacer constar hasta ahora.

A falta de una "conciencia política" completa en la masa social argentina, la que constituye el pueblo deliberante en los comicios, y aun la que forma esa otra entidad de difícil definición de la "opinión pública", cada generación de hombres de parlamento o de administración, o de los partidos, ha procurado salvar la integridad orgánica de los poderes que ellos desempeñaban o constituían, ya fuera por medio de las inevitables transacciones de fuerzas destinadas a convivir, dentro de la Constitución, ya por medio de la disciplina de los partidos, que es a la construcción institucional, como el cemento o argamasa a las construcciones de piedra o de ladrillo. Y así se ha llegado a verificar en los últimos tiempos verdaderos progresos en la práctica de las instituciones representativas, las cuales, si no han llegado a calificar una "democracia" en el sentido real y superior de los ideales modernos, es indudable que nos han demostrado la posibilidad de acercarnos a ella en un momento de serena inspiración patriótica, que no tenemos por qué suponer imposible.

III

LAS VACANTES Y LOS NOMBRAMIENTOS EN COMISIÓN

La cuestión sobre la cual tiene que pronunciarse la Comisión de Negocios Constitucionales, a juzgar por el contenido del discurso del señor senador Irigoyen, adoptado por la honorable Cámara, comprende forzosamente dos partes, dentro de la indivisibilidad de los problemas que encierra:

1ª Cómo deben entenderse las palabras de la Constitución, relativas a la facultad del Presidente “para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima legislatura”.

2ª Qué significado tiene la palabra “receso” con relación a las sesiones extraordinarias y de prórroga, que autorizan los artículos 55 y 86, inciso 12, de la Constitución, y al ejercicio por el Poder Ejecutivo de la facultad de llenar las vacantes, y a su deber de pedir el respectivo acuerdo del Senado.

La primera de estas actuaciones es la que más abundante jurisprudencia y doctrina ha suscitado en la historia de las relaciones entre el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos, hasta motivar famosos fallos de los más altos tribunales de justicia de ese país; jurisprudencia y doctrina que —creemos necesario repetir aquí—, son de perfecta aplicabilidad al comentario de las cláusulas citadas de nuestra Constitución, pues, como se ha demostrado más arriba, son idénticas a las del texto norteamericano, salvo las diferencias que pudiera haber creado entre ellas una práctica, o costumbre, o jurisprudencia divergentes entre ambas, como acaso pudiera manifestarse bajo ciertos aspectos especiales.

Desde luego, no se han puesto en duda durante los debates a veces agitados a que diera lugar el ejercicio de esas facultades por el Senado y el Presidente de los Estados Unidos, ni las atribuciones del primero para “conceder o negar” su acuerdo al segundo, sin obligación de explicar las razones de una u otra solución, ni la limitación absoluta que le está impuesta de ingerirse, siquiera sea en mínima parte, en la designación de las personas que hayan de ser nombradas, o propuestas por el Presidente a su acuerdo. No se ha puesto en duda tampoco la amplitud de la facultad del Poder Ejecutivo para realizar dichos nombramientos dentro de los términos marcados, o sea, cuando las vacantes ocurren

“durante el receso”, y respecto de su duración “hasta el fin de la próxima *sesión*”, en los Estados Unidos —“de la próxima legislatura” entre nosotros—, lo que en la práctica es idéntico.

Pero, precisamente sobre la inteligencia de las palabras “que ocurran durante el receso”, es que se ha producido la doctrina interpretativa de los Estados Unidos, de que informan las opiniones siguientes, así como respecto del término concreto de las “comisiones” o “nombramientos en comisión” que hubiese otorgado el Presidente en cada caso.

1º Uno de los más antiguos y respetados expositores del derecho constitucional de los Estados Unidos, Th. Sergeant, que publicó su libro en 1822, reeditado en 1830, por todo comentario a la cláusula 3ª, de la sección 2ª, artículo II, refiere que “en el año 1814, el Presidente Madison nombró en comisión los ministros que debían negociar el tratado de Gante, en el receso del Senado”. El principio aplicado en este caso, sin embargo, no fué consentido, sino protestado por el Senado en la siguiente sesión (o período de sesiones). Y en una ocasión subsiguiente, 20 de abril de 1822, *durante la tramitación del proyecto* de gastos para las misiones ante los estados sudamericanos, pareció entendido con toda claridad, que fué la opinión del Senado, que sólo en el caso de empleos que *quedan vacantes durante el receso*, el Presidente está autorizado para ejercer el derecho de nombramiento, y que en las vacantes originarias, en las cuales no ha existido un titular del empleo, esa facultad, por la Constitución, no corresponde al Ejecutivo. Y en un informe de una comisión del Senado, del 25 de abril de 1822, se declaró que las palabras “todas las vacantes que puedan ocurrir durante el receso del Senado” significan vacantes ocurridas por muerte, renuncia, promoción o remoción. La palabra *ocurrir* se refiere a cualquier hecho accidental no previsto por ley. Si el Senado se halla en sesión cuando los empleos son creados por ley, y no han sido llenados antes, y no se han hecho por el Presidente los nombramientos para los mismos, no puede el

Presidente hacerlos después de la suspensión de las sesiones del Senado, porque en tales casos la vacante no ocurre durante el receso" (7). En esta interpretación concurren, después de casi un siglo los más nuevos casos, como la que informa Campbell Black: "Hay alguna duda, dice, sobre si un empleo de nueva creación que no fué llenado, presenta un caso de "vacante" dentro del sentido de la cláusula. En la práctica la cuestión ha sido resuelta en ambos sentidos; pero las más plenas deducciones del texto parecen indicar con suficiente claridad, que la Constitución originariamente tuvo en vista, solamente aquellos empleos que existían y fueron provistos antes de comenzar el receso" (8).

2º Examinando la serie de las *Opiniones* de los procuradores generales de los Estados Unidos, comunicadas al Presidente de la República y jefes de departamentos, encontramos tal abundancia de doctrina, y casos tan variados y diferentes, que se vuelve tarea demasiado prolija, a pesar de su innegable valor ilustrativo para nosotros, el sintetizarlos y referirlos en este informe. No obstante, los más pertinentes para fijar el sentido de la cláusula constitucional, los reproduciremos en este lugar.

El procurador Mr. Wm. Wirt, en su dictamen de 22 de octubre de 1822, establece y logra fijar la definitiva interpretación de la cláusula, en cuanto al *comienzo* de la vacante diciendo: "Si la vacante ha *comenzado* a existir durante el receso del Senado, ninguna duda puede suscitarse respecto a la facultad del Presidente para proveerla. La duda surge de la circunstancia de haber *comenzado* a existir durante la sesión (o períodos de sesiones) del Senado.

Pero la expresión usada por la Constitución es *ocurrir* (happen). El sentido más natural de este término es *acontecer*, acaecer, tener lugar por accidente. Pero la expresión parece no ser perfectamente clara. Puede significar: "ocurrir, te-

(7) SERGEANT, *Constitutional Law*, etc. 2ª ed., 1830, pág. 373.

(8) *Handbook of American Constitutional Law*, pág. 114; Mc. CRARY, *Elections*, párrafo 237.

ner lugar”, esto es, *originarse*, bajo cuyo sentido el Presidente no tendría el derecho de llenar la vacante. Puede significar, también, sin violentar el sentido, “ocurrir que exista”; en cuyo caso el Presidente tendría derecho de proveerla por una comisión temporaria. ¿Cuál de estos dos sentidos debe ser preferido? El primero, nos parece más concordante con la letra de la Constitución; el segundo, más concordante con su espíritu y su razón...” Supóngase el caso de un empleo ejercido en un punto distante del país, en el último día de sesiones del Senado; antes que la vacante sea puesta en conocimiento del Presidente, el Senado se clausura. El empleo puede ser de los más importantes: los intereses públicos pueden exigir que sea llenado inmediatamente. Pero sucede que la vacante se produjo *durante la sesión* del Senado; y si la facultad del Presidente ha de limitarse sólo a las que ocurran durante el receso del Senado, la vacante supuesta debe continuar, por más ruinosas que sus consecuencias sean para el público.

“Ahora, si interpretamos la palabra *ocurrir* (happen) como equivalente a “ocurrir que existen” —como creo que podemos legítimamente hacerlo,— entonces, todas las vacantes que, *por cualquier casualidad acontezca que existen cuando el Senado no puede ser consultado para llenarlas*, pueden ser temporariamente provistas por el Presidente; y el pleno propósito de la Constitución sería cumplido. La casualidad que ha impedido la cooperación del Senado, puede consistir (hipotéticamente) en varios casos de orden material difíciles de prever. Pueden provenir también del rechazo del nombramiento hecho por el Presidente, en la última hora de sus sesiones, y cuando no hubiera tiempo para un nuevo nombramiento. En todos estos casos, no hay culpa para el Senado, ni para el Presidente; pero por cualquier evento la vacante sucede que continúa y existe durante el receso; y el bien público, y aun la seguridad de la Nación, pueden exigir que la vacante sea provista sin demora... La Constitución no mira al momento del origen de la vacante, sino al estado de cosas en el punto del tiempo en el cual el Presidente es llamado a pro-

ceder... Tal me parece la única interpretación de la Constitución compatible con su espíritu, razón y propósito..." (9).

3º El 18 de junio de 1880, el Procurador General, Hon. Charles Devens, estudia y revisa todos los casos ocurridos desde 1822 hasta esa fecha, con motivo de la designación de un colector de derechos en el puerto de Filadelfia, cuyo nombramiento en comisión había fenecido con la última sesión del período ordinario de sesiones del Senado, y en cuyo reemplazo el Presidente nombra otro, del cual el Senado no se ocupa, lo que motiva el nombramiento del mismo en comisión por el Presidente. El Procurador piensa que ésta es una comisión del carácter tenido en vista por la Constitución, por "vacantes que puedan ocurrir durante el receso del Senado", y debe expirar, según sus términos, al fin de la próxima sesión. "Se verá, dice, después de un breve examen histórico de la acción del Ejecutivo, que la interpretación uniforme ha sido, que las palabras "puedan ocurrir durante el receso", deben considerarse equivalentes a "pueda ocurrir que existan durante el receso"; y que el Presidente, en consecuencia, está autorizado para proveer, no sólo las vacantes que han ocurrido subsiguientemente a la clausura del Senado, sino también aquellas vacantes que ya existían durante las sesiones y que él no consideró o se negó a aprobar". Y después de estudiar casos presentados a dictamen de los respectivos procuradores generales en 1832, 1837, 1841, 1846, 1855, 1862, 1866, 1868, 1875, llega a la misma conclusión del antecesor Mr. Wirt, sobre el sentido de la cláusula "que ocurran durante el receso", y sobre la facultad del Presidente para nombrar en comisión aun cuando las vacantes se hubieran producido durante el período de sesiones. Esas palabras significan lo mismo que si la Constitución dijera: "si ocurriese que existen vacantes durante el receso... Y la palabra "ocurrir" está usada para expresar el carácter y la naturaleza de

(9) *Official opinions of the Attorneys general of the United States*, t. I, págs. 631-634.

la vacante, y no el tiempo en que ella tuvo lugar.” (10). Las Cortes de Justicia han juzgado ya este conflicto, y fallado en concordancia con esta interpretación, diciendo que “si una vacante de un empleo ocurre durante las sesiones, pero permanece sin proveer al fin del período, ese es un caso de vacante producida durante el receso” (11).

Por más que sea fácil admitir la posibilidad de muchos casos en los cuales, de buena fe y por motivos ajenos a la voluntad o intención del Presidente, no se enviasen al Senado los proyectos de nombramientos para empleos vacantes durante un período de sesiones, ordinarias, extraordinarias o de prórroga, no es difícil y aun es fácil suponer que el Poder Ejecutivo no quisiera cumplir con aquella disposición constitucional. Es indudable que, en principio, en el sentido literal de la Constitución, ese envío debe hacerse dentro del mismo período; pero también está fuera de toda duda que en numerosos casos puede ocurrir la imposibilidad de tal comunicación, como en el de empleados que fallecen o renuncian lejos de la Capital, o sólo momentos antes de la expiración del período; o en el que sugiere Madison, en sus *Escritos*, citado por Watson, “de un nombramiento para una vacante, hecho por el Presidente y el Senado, de una persona fallecida al mismo tiempo pero ignorada la muerte hasta después del aplazamiento o dispersión del Senado; en el cual caso se ha considerado que la vacante debería ser llenada por el Presidente solo, siendo el objeto de la cláusula evitar la falta de ejecución de las leyes, que sin tal interpretación de la facultad, podría desgraciadamente ocurrir, especialmente en un país tan extenso.” El mismo Madison agrega el caso de un empleado que no acepta o renuncia el cargo para el cual fué nombrado, dejando sin efecto el nombramiento, dentro del mismo plazo angustioso (12).

(10) *Official opinions, etc.*, t. II, pág. 525; t. III, pág. 673; t. VII, pág. 189; t. X, pág. 356; t. XII, págs. 327 y 455; t. XIV, pág. 562.

(11) *In re Farrow*, 4 WOODS, 491; 3 FEDERAL REPORTS, 112.

(12) MADISON, *Escritos*, IV, 351; WATSON, o. c., t. II, pág. 995.

Estos serían, entre muchos otros, los casos de inevitable admisión por el Senado y el Presidente, como de legítimo uso de la facultad de nombrar en comisión, aunque la vacante “hubiese comenzado a existir” durante el período de sesiones; pero en la mayoría de las veces, principalmente entre nosotros, el reconocimiento de este derecho en el Presidente sería causa de abusos inspirados en el interés de favorecer a amigos personales o políticos, o en situación de lucha o antagonismo entre los dos poderes, del simple propósito de burlar las atribuciones del Senado, o de oposición probable de éste a los candidatos del Presidente. La equidad y la naturaleza de las cosas aconsejan, por tanto, al mismo tiempo que afirmar el poder del Senado para participar de tales nombramientos dentro del sentido literal de la cláusula, para “vacantes que ocurran durante su receso”, dejar un margen a la solución de los casos como los definidos más arriba, y cuyo acaecimiento, no siendo imputable a ninguno de los dos poderes, no deben impedir la provisión oportuna de los empleos.

4º Interesa igualmente exponer la doctrina relativa a la facultad del Presidente para nombrar o no los empleados para las vacantes producidas, según las necesidades reales de la administración, o su propio concepto de la función de que se trata. Es el caso del informe del Procurador ya citado, Mr. Charles Devens, de 20 de febrero de 1879, sobre si el Presidente puede dejar de proveer una de las vacantes de evaluadores en el puerto de Baltimore. En vista de los textos constitucionales y legales (13), concluye:

- a) “Que en caso de vacante en el empleo de uno de los valuadores, no existe una obligación para el Presidente de la República de proveer un titular para la misma, si en su opinión éste considera innecesario hacerlo así;

(13) *Estatutos Revisados*, sec. 2549.

- b) “La sección 1768, Est. Rev., reconoce la existencia de una facultad discrecional en el Presidente para no proveer el empleo que ha quedado vacante, cuando, a su juicio, él es innecesario para dar cumplimiento a las leyes. El empleo no es, por otra parte, abolido, sino que ha quedado sencillamente sin proveer.”

No obstante el innegable valor de esta opinión, es necesario considerarla sólo en relación con el caso que la motiva; porque hay muchos otros de leyes imperativas, para cuya existencia es indispensable el nombramiento de los empleados que han de darle ejecución. Entonces no podría sostenerse que el Presidente puede dejar de proveer las vacantes por economía u otra razón transitoria, pues, como lo reconocía el Procurador Mr. Wirt, en el caso citado anteriormente, la falta o demora en ese nombramiento puede ser un mal para el país. El Congreso tiene por la Constitución el poder expreso de dictar todas las leyes necesarias a su ejecución; y así hay leyes facultativas, como las hay imperativas, y otras que, derivando directamente de su mandato constitucional, no pueden ser suspendidas en su ejecución, pues son esenciales a la existencia de la Constitución misma.

El caso aludido por el señor senador Irigoyen en su mencionado discurso, del nombramiento de los ministros plenipotenciarios en Francia y la República Oriental del Uruguay, sin acuerdo del Senado, durante el receso, desde el 12 de octubre a la fecha de la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, puede ser considerado bajo este tópico, pues él debe ser colocado dentro de las atribuciones diplomáticas del Presidente de la Nación, siendo a este respecto la Constitución argentina distinta de su modelo, y muy superior a él bajo algunos aspectos, y mucho más comprensiva en sus alcances. Ella contiene tres órdenes de disposiciones relativas al derecho diplomático, según que se refieran:

- a) Al Gobierno de la Nación en general (14);

(14) Arts. 25, 26 y 27.

- b) Al Congreso, como órgano de la legislación (15);
- c) Al Poder Ejecutivo como colegislador y ejecutor de las prescripciones constitucionales y legislativas (16).

Por manera que, si se lee estas cláusulas en correlación las unas con las otras, se verá que todas ellas son coextensivas, que a cada facultad legislativa corresponde una ejecutiva y viceversa; siendo desde luego evidente que la Constitución ha hecho objeto de primordial atención de todo el gobierno, el afianzamiento de “las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos” en ella, siendo de particular interés para los extranjeros los enunciados en los artículos 14, 15, 16, 20, 21, 25 y 26. Al Congreso corresponden, por su naturaleza, los deberes de legislar sobre estos tópicos para cumplir las promesas constitucionales, y de “aprobar o rechazar” los tratados que se celebren con las naciones extranjeras, pues que ellos han de convertirse en “ley suprema de la Nación” y determinar el fuero de los Tribunales (17).

Es indudable que los poderes diplomáticos activos, se hallan a cargo del Presidente, en virtud de la cláusula 14 que le autoriza a *concluir y firmar los tratados y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras*; a cuyo efecto le faculta para “nombrar y remover los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado.” Basta, pues, enunciar estas dos funciones exclusivas del Presidente, —concluir y firmar tratados, y sostener o iniciar negociaciones,— para comprender que él debe disponer de una amplia discreción ejecutiva, durante la cual no se podrá admitir la ingerencia de otro poder como el Congreso; salvo naturalmente el derecho de éste por medio de sus dos cámaras para informarse

(15) Art. 67, inc. 9, 12, 19, 21, 25; art. 86, inc. 18.

(16) Art. 86, inc. 10 y 14.

(17) Arts. 31, 100 y 101.

en momento oportuno del estado y carácter de las gestiones diplomáticas. En uso de estas atribuciones, el Presidente puede reclamar para sí, durante ese lapso de tiempo prudencial y compatible con la importancia o gravedad del asunto, y con las costumbres y prácticas diplomáticas, el derecho a no ser perturbado en la conducción de las negociaciones hasta llegar a su "conclusión y firma"; y como los órganos de estas negociaciones son los ministros plenipotenciarios o encargados de negocios, la lógica más elemental nos lleva a admitir la posibilidad de casos de urgencia, de gravedad, de reserva, exigidos por la eficacia de las gestiones, durante las cuales se impondría algo como una suspensión o extensión de los principios constitucionales que fijan la acción correlativa de los poderes concurrentes.

Pero en presencia de las disposiciones imperativas y autoritativas de los artículos 27 y 67, sobre intervención del Congreso en todos los actos de gobierno exterior, en estricto derecho no puede negarse a ninguna de las dos cámaras su facultad para informarse, y aun para discutir con el Poder Ejecutivo sobre la conveniencia y fines de las negociaciones pendientes. De donde se deriva una situación de recíproca tolerancia y cooperación entre ambos poderes, y la posibilidad de casos en que, siendo de evidente urgencia el nombramiento de ministros plenipotenciarios sin la inmediata intervención, o la convocatoria *ad hoc* del Senado para prestar su acuerdo, este cuerpo deba adoptar una actitud de expectativa o de silencio, mientras las circunstancias lo permitan o la hagan tolerable, dentro de las limitaciones infranqueables del inciso 22 del artículo 86, según el cual ningún nombramiento provisorio, sea cual fuere su urgencia, podría prolongarse más allá del último día del período de sesiones durante el cual el Senado pudiera ser consultado al efecto. Por medio de la presencia de los ministros en las sesiones ejecutivas, o por minutas de comunicación al uso parlamentario, el Senado puede ser informado en todo caso de la marcha de las negociaciones, y determinar la oportunidad de reclamar

el ejercicio de su facultad inalienable de prestar o negar su acuerdo a los referidos agentes diplomáticos del Poder Ejecutivo.

Veamos ahora cómo en el desarrollo del Derecho Constitucional práctico, por medio de las organizaciones provinciales, esta cuestión relativa a los nombramientos en comisión por el Poder Ejecutivo, ha tenido soluciones que ilustran y dan al texto federal un sentido viviente, que reemplaza la falta de una jurisprudencia propia suficiente. La propia Constitución de la Provincia de Buenos Aires, discutida con tanta amplitud en la célebre Convención de 1875, —célebre por el valor intelectual y político de los hombres que la formaron,— ha extendido y aclarado y corregido el texto de la Constitución de la Nación, y evitado el caso de llegar a esa complicada jurisprudencia de la administración y Congreso de los Estados Unidos, y la producción de conflictos como los que ahora asoman en nuestra vida parlamentaria.

Después de enumerar en el inciso 17 del artículo 141, de las atribuciones del Poder Ejecutivo, los funcionarios cuyo nombramiento requiere el acuerdo del Senado o de la Cámara de Diputados, el artículo 143, adicionado en la Convención de 1884, expresa que “estando las cámaras reunidas, la propuesta de funcionarios que requieran para su nombramiento el acuerdo del Senado o de la Cámara de Diputados, se hará *dentro de los quince días de ocurrida la vacante*, no pudiendo el Poder Ejecutivo insistir sobre un candidato rechazado por el Senado o la Cámara de Diputados, en su caso, durante ese año. *En receso, la propuesta se hará dentro del mismo término convocándose extraordinariamente al efecto, a la Cámara respectiva.*”

Muy breves son las razones que expone la Comisión revisora de la Convención mencionada, respecto a la reforma de este artículo, pero ellas bastan para probar la conveniencia de aclarar el sentido de la concisa fórmula de las constituciones federales de los Estados Unidos y de la República Argentina, respecto de este punto, la cual, por alta y vasta que

hubiera sido la previsión de sus autores, nunca habría podido sospechar la infinita variedad de los conflictos futuros, y los que crean artificialmente la pasión o el interés en las luchas de personas o de partidos. Por tal modo se evitaron para la marcha de los dos poderes, Legislativo y Ejecutivo en la Provincia de Buenos Aires, las desinteligencias y las divergencias en la interpretación de los textos, tan propicios a la generación de casos de intervención federal, por la descomposición del régimen representativo, que aquella cláusula de sencilla apariencia, trae siempre consigo. Estos saludables efectos, se obtienen, pues,

1º Con la fijación de un plazo breve para la provisión de la vacante durante el período ordinario, y

2º Durante el receso, con la obligación de convocar a sesión extraordinaria a la respectiva Cámara, dentro del mismo término.

En el primero de estos casos se evita la discusión sobre el principio u origen de la vacante y la jurisprudencia extensiva de los Estados Unidos, para llenar el vacío del texto; y en el segundo, se elimina la cuestión sobre el significado de la palabra “receso”, a los efectos de la aplicación de la facultad del Poder Ejecutivo de realizar por sí solo los nombramientos de empleados que requieren acuerdo del Senado, y que motiva principalmente el presente dictamen.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, por su parte, contiene modificaciones substanciales al principio clásico de las constituciones maternas de Estados Unidos y de la República Argentina, facultando al Poder Ejecutivo, en su artículo 91, inciso 8º, para “llenar en el receso de las cámaras, las vacantes que requieran acuerdos, por medio de nombramientos en comisión, *de los que dará cuenta en los quince primeros días de las sesiones ordinarias, cesando el funcionario si el Poder Ejecutivo no cumpliera con esta prescripción.* La Legislatura prestará o rehusará su acuerdo a esos nombramientos, en el término de los quince días subsiguientes a la

fecha en que se entregó a la Secretaría la comunicación del Ejecutivo, y *se entenderá prestado, si así no lo hiciere.*” Realiza así, esta Constitución, en una materia tan delicada, un verdadero progreso institucional, fundado en estricta justicia, pues cada poder responde de su omisión en el cumplimiento del deber de pronunciarse respecto de los nombramientos propuestos, en el primer caso, anulando de hecho el nombramiento no confirmado por omisión del Poder Ejecutivo, y en el segundo, confirmándolo de hecho, si la Legislatura omite pronunciarse sobre él.

En cuanto a la Provincia de Córdoba, que tan eminentes jurisconsultos ha contado entre los autores de sus diversas cartas constitucionales, al tratarse de la reforma de la de 1855, en la Convención de 1870, y cuya historia traza en breves cuanto elocuentes rasgos el señor doctor L. López Cabanillas en su prólogo a la *Exposición de la Reforma Constitucional*, por el doctor don Jerónimo Cortés, en 1903, este ilustre jurista expone el problema de que venimos ocupándonos, aunque sin resolverlo en términos concretos, pero de cuyas palabras surge la solución que luego dieron la Convención de 1870 y la de 1883.

Dice en la página 176 del libro citado: “El inciso 4º del artículo 52 concedía al Poder Ejecutivo el nombramiento de los jueces, a propuesta en terna de la Legislatura o la Municipalidad, según fuesen aquellos superiores o inferiores. Con arreglo a la nueva Constitución (la de 1870), hace por sí mismo el nombramiento de todos, pero con el asentimiento del Senado. Puede, además, encontrándose éste en receso, proveer nombramientos interinos *con calidad de dar cuenta en la primera sesión*, y de proponer, entonces, a los que hayan de servir en propiedad.

“Sobre este punto existe desacuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Senado, pues, el primero, sosteniendo la afirmativa, ha verificado tales nombramientos en diferentes ocasiones, sin darle cuenta ni solicitar previamente su acuerdo; mas el Senado ha reclamado otras tantas veces, desconociendo

do la constitucionalidad de este procedimiento. Al hacerlo, fundábase, naturalmente, *en que la expresada facultad sólo corresponde al Ejecutivo en el receso de las cámaras, las cuales no pueden considerarse recesadas cuando se encuentran sesionando ordinaria o extraordinariamente*. El Ejecutivo observaba a su vez, que en las sesiones prorrogadas o extraordinarias no podría tratarse otros asuntos que los determinados en el decreto de prórroga o de convocatoria, no encontrándose comprendida entre ellas la provisión de jueces.”

Debe advertirse que la Constitución de 1855, en ninguno de los artículos pertinentes a sesiones de prórroga o extraordinarias, limita la acción de las cámaras, sino a los objetos de legislación (18). Contiene, en cambio, la atribución 17ª del Poder Ejecutivo de “proveer interinamente las vacantes de los empleos”, que requieran acuerdo de otro poder, “dando cuenta a quienes corresponda”. Sólo la Constitución de 1870 introdujo la limitación expresa del artículo 67, “en caso de prórroga o de convocatoria extraordinaria, no podrán ocuparse sino del objeto u objetos para que hayan sido convocadas... esto es, como en el texto federal, “cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera”. Pero a este respecto creemos inoficioso repetir el postulado elemental de nuestro derecho parlamentario, según el cual cada Cámara, durante ese período, conserva incólumes todos sus privilegios colectivos, como los individuales de sus miembros, hallándose sólo limitadas sus facultades de iniciativa legislativa, como con toda claridad se desprende de los pertinentes artículos de la nueva Constitución de 1883, el 63, 65, 66 y 117, incs. 8 y 10.

(18) Arts. 19, 22, 52, inc. 10.

IV

FACULTADES DEL PRESIDENTE Y DEL SENADO DURANTE EL RECESO,
Y EN PERÍODOS DE PRÓRROGA Y EXTRAORDINARIOS

La falta de reforma a los textos constitucionales de los Estados Unidos y de la República Argentina sobre esta atribución ejecutiva y del Senado, ha mantenido la situación de permanente conflicto entre los dos poderes o departamentos del Gobierno Federal, dejando al azar de las circunstancias, o a la buena inspiración de los hombres de Estado, las soluciones que los salven sin menoscabo de la integridad institucional del país. La cuestión relativa al uso de tan peligrosa facultad, —como la llamaba la comisión redactora de las reformas de 1860,— durante el receso del Senado, queda en pie, y sujeta para su solución armónica, sólo a aquella buena inspiración; pues no se concibe que ninguno de los dos poderes tuviera una inflexibilidad tan extrema, que no les permitiera colocarse en el fiel de una recta interpretación, que mantenga el equilibrio y convivencia deseados por la Constitución.

Siendo, como hemos comprobado al principio de este dictamen, idénticas las cláusulas de las constituciones de los Estados Unidos y de la nuestra al respecto, es evidente que la jurisprudencia de la primera, el modelo, sirva de comentario decisivo para la inteligencia de la segunda, ya que durante el medio siglo de su ejercicio, no se han presentado conflictos que originasen diferencias de interpretación por los poderes interesados, ni menos casos contenciosos que diesen lugar a la jurisprudencia judicial, de la que la Suprema Corte de los Estados Unidos ofrece algunos de interés específico, como el de *Marbury v. Madison*, en el tomo IX de WHEATON, página 703; ni tampoco las ruidosas aunque fecundas controversias entre el Senado y el Poder Ejecutivo, como en los tiempos de Monroe, de Jackson, de Johnson, de Cleveland, de Grant, de Roosevelt, sobre el alcance de las facultades de

uno y otro poder, ya para la destitución de los empleados nombrados en comisión, ya para rechazar las propuestas con insistencia, ya para sugerir al Poder Ejecutivo determinados candidatos, ya, en fin, para mantener una tenaz resistencia contra la política de los tratados que conduce el Poder Ejecutivo con las naciones extranjeras.

En los Estados Unidos no son raros los casos de convocatoria a sesiones extraordinarias de las cámaras, en ejercicio de la facultad conferida al Ejecutivo por la cláusula primera, sección tercera del artículo segundo, y de ellos están llenos los volúmenes de los mensajes de sus presidentes; pero aquellos en que se haya puesto en cuestión la validez de un nombramiento en comisión realizado durante un período de sesiones extraordinarias, o se haya discutido y afirmado la significación de la situación de "receso", no son en realidad abundantes, por más que no fuesen los casos de referencia más o menos directos, alusivos a tal situación, pero que nosotros no mencionaremos para sólo referir los que en forma concreta y terminante tratan la cuestión en debate.

Así, por su interés explicativo de la cláusula en discusión, citaremos el dictamen del Procurador Mr. Twan Speed, de 25 de marzo de 1865, cuyo antecedente es que "el 8 de julio de 1864, pocos días después de la clausura del período ordinario del Congreso, el Presidente nombró en comisión a Peter Mc. Gough, colector de impuestos internos por el 20º distrito de Pensylvania, en cuya virtud éste tomó posesión y entró a desempeñar el cargo. La comisión de Mc. Gough expiró el 3 de marzo, último día del período subsiguiente de sesiones del Senado. El 4 de marzo hubo una convocatoria a sesiones extraordinarias del Senado sin que aquel empleado fuese incluido entre los confirmados por aquel cuerpo. La decisión adoptada por el Poder Ejecutivo, por consejo legal del Procurador Speed, fué consignada así:

"Cuando el Presidente hace un nombramiento temporario de un colector de impuestos internos, durante un receso del Senado, y no se ha realizado ninguna confirmación, ni ha

recaído en él durante el siguiente período ordinario, *ni durante un período extraordinario convocado posteriormente, se decidió que el Presidente, después de clausurado el período extraordinario, puede llenar la vacante por un segundo nombramiento temporario.*” Lo que por natural deducción demuestra que el Poder Ejecutivo consideraba válido el pronunciamiento que hubiera hecho el Senado durante su sesión extraordinaria (19), sin que en forma alguna hubiera aparecido la objeción sobre el carácter extraordinario de la sesión aludida sobre el dictamen y resolución correspondiente.

Otro caso que confirma la prerrogativa del Senado para entender en los nombramientos en comisión, mientras él está reunido en sesiones, y define con exactitud la palabra “receso”, en oposición a “suspensión o aplazamiento de sesiones”, es el estudiado en el dictamen de Mr. P. C. Knox, Procurador General de los Estados Unidos, de 24 de diciembre de 1901. El Presidente le pedía su opinión “sobre la cuestión de saber si tenía autoridad para nombrar un valuador de mercaderías en el distrito de Nueva York durante *suspensiones o aplazamientos* ordinarios de *descanso* del Senado, de manera que el nombramiento se haga efectivo en el mismo hecho y tenga el efecto de un nombramiento hecho durante el receso entre dos períodos ordinarios del Senado.”

“Los diccionarios —dice el dictamen— dan a ambas palabras “suspensión” o “aplazamiento” (adjourn) y “receso”, cuando son usadas con referencia a las asambleas legislativas, el sentido de la remisión o suspensión de la tarea o procedimiento, implicando, no obstante, las palabras “aplazamiento” (adjournment) una interrupción menos prolongada que el “receso”. El Congreso “suspende” sus sesiones en uno y otro caso; pero en el uno temporariamente, simplemente para *interrumpir* un período actual por un breve tiempo, y en

(19) *Official opinions, etc.*, t. XI, pág. 179, en concordancia con los siguientes dictámenes: t. I, pág. 631; t. II, pág. 521; t. III, pág. 673; t. IV, pág. 523.

el otro, finalmente, para *terminar* el período existente. Este período de tiempo que sigue a la suspensión final de las sesiones es el *receso*, durante el cual el Presidente tiene facultad para llenar las vacantes por comisiones que expiran al fin del próximo período ordinario. Toda suspensión temporaria intermedia no es tal *receso*, aunque pueda serlo en el uso ordinario y general de término. Mr. Wirt, en su opinión (20), expresa la razón fundamental de esta distinción, cuando dice que la cláusula constitucional relativa a los nombramientos en *receso*, se refiere a las vacantes cuya existencia ocurra *en un tiempo en que el Senado no puede ser consultado para llenarlas*"; de manera que toda vez que el Senado se halla reunido, ya sea en sesiones de prórroga o extraordinarias, puede ser consultado y, por consiguiente, evitar el caso de nombramientos provisorios que requieren la confirmación ulterior.

Así como los aplazamientos transitorios de días festivos, o de descansos ocasionales, que pueden ocurrir por convenio entre las dos cámaras, por más de tres días, durante el período ordinario, extraordinario o de prórroga, no imponen una solución de continuidad en la existencia constitucional de cada Cámara, con mucha mayor razón cuando son convocadas a sesiones extraordinarias o de prórroga, en que son llamadas de nuevo a sus funciones, ninguna de ellas sufre por esa circunstancia una disminución de su capacidad corporativa, de su entidad privilegiada e íntegra para toda función inherente a su personalidad como tal Cámara, con la sola limitación de sus facultades de *iniciativa* legislativa, concretada a los fines expresos de la convocatoria en uno y otro caso. Ninguna duda cabe sobre la existencia plena de cada una de las cámaras del Congreso, para todo acto no legislativo en su carácter, sino declarativo, con respecto a la otra, o a los otros poderes de gobierno, a los cuales puede dirigirse en forma de minutas o mensajes, con expresiones de opinión, de

(20) Tomo I, pág. 631.

anhelos públicos o votos colectivos por el bien general. Tampoco puede caber duda dentro de un recto criterio deductivo, —no siendo la situación de convocatoria extraordinaria o de prórroga, sino de limitación de la facultad legislativa,— que el Senado conserva para todas las demás funciones constitucionales, la plenitud de su personalidad y de su capacidad corporativa.

Por otra parte, en cuanto a su naturaleza y funciones, ni el Senado ni la Cámara de Diputados, pueden ser limitados, ni menoscabados en la integridad de su personalidad, sino por la Constitución, al decir por alguna cláusula suya en que expresamente hubiese pronunciado o autorizado a otro poder a pronunciar, una restricción a su acción como asamblea representativa y deliberante. Y como es evidente que la Constitución sólo ha establecido limitaciones de tiempo para el funcionamiento de las cámaras, y previsto el caso de reuniones extraordinarias o de prórroga de sus tareas ordinarias; y como son conocidas otras limitaciones expresas de sus poderes, como en los casos de las garantías a la libertad civil y política, y en particular las de los artículos 29, 32, 44, 45, 57, 103, 108; y como, por fin, ni el artículo 55 ni el inciso 12 del 86, expresan la atribución del Poder Ejecutivo ni de otro poder, de restringir la libertad de las cámaras para ocuparse de asuntos distintos de la convocatoria, sino que esta limitación ha sido establecida por una costumbre parlamentaria y por una razón de conveniencia y de buen sentido, es indudable que sólo un tácito y continuado consentimiento de las cámaras mismas, ha creado la convicción y el hecho de que durante los períodos de prórroga o extraordinarios, no pueden ocuparse de más asuntos que los enumerados en los respectivos decretos. Entre nosotros, es justo y en buena medida honroso para nuestra cultura política, el hacerlo constar, no ha existido interrupción en la práctica y reconocimiento recíprocos entre el Senado y el Presidente de la República, de las respectivas facultades de nombrar y de confirmar los empleos provisorios del receso, ni se ha hecho distinción en caso algu-

no entre sesiones ordinarias y de prórroga o extraordinarias, al efecto de mantener la recíproca cortesía y cooperación.

En los Estados Unidos, en contraposición, la enorme variedad de los casos y la diversidad de criterios ha conducido al Senado, mucho antes que al nuestro, a la necesidad de estudiar de modo expreso la cuestión, en todos sus alcances; y es lo que ha dado existencia al encargo transmitido por esa Cámara a su Comisión Judicial, en marzo de 1905, de dictaminar sobre el significado constitucional de la palabra “receso”, en relación con la facultad del Presidente de la República para hacer nombramientos en comisión. Como se ve que la situación de esa Comisión Judicial del Senado norteamericano, es idéntica a la determinada por la resolución de nuestra Cámara, del 29 de mayo de este año, ha de reconocerse a la Comisión que suscribe la conveniencia de reproducir aquí *in extenso*, el dictamen de la Comisión Judicial del Senado de los Estados Unidos, cuya síntesis doctrinal se ha expresado por la siguiente resolución número 6.687: “El receso del Congreso es un lapso de tiempo real, no imaginario, cuando aquél no sesiona en períodos ordinarios o extraordinarios”.

V

DICTAMEN DE LA COMISIÓN JUDICIAL DEL SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA PALABRA “RECESO” EN RELACIÓN CON LA FACULTAD DEL PRESIDENTE, DE HACER NOMBRAMIENTOS. (*)

En marzo 2 de 1905 (21), en el Senado, Mr. John C. Spooner, de la Comisión de Organización Judicial, presentó el siguiente informe:

(*) Traducción del señor Félix Carrié, Director de la Biblioteca del Congreso.

(21) *Senate Reports*, N° 4.389; 58th. *Congress*, 3 session; *Record*, p. p. 3823|34.

“La Comisión de Organización Judicial (judiciary) a la que fué trasmitida la siguiente resolución (resolución número 51, congreso 58º, período 2º, sometida por Mr. Tillian, en diciembre 11 de 1903:

Por cuanto, el artículo II, sección 2ª de la Constitución de los Estados Unidos, prescribe:

El Presidente tendrá facultad, por y con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, siempre que concurren con su voto dos tercios de los senadores presentes; y propondrá y, por y con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará... todos los demás funcionarios de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no se prescriben de otra manera en la presente, y que sean establecidos por ley.

Y más adelante: El Presidente tendrá facultad para llenar todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, otorgando nombramientos en comisión que expirarán al final del próximo período.

Y, por cuanto es sabido que ciertos funcionarios nombrados durante el receso del Congreso desde marzo 4 pasado, a noviembre 9, y cuyos nombramientos no fueron confirmados por el Senado, están actualmente en posesión de sus cargos y ejerciendo las facultades y funciones de dichos empleos.

Se resuelve: Que la Comisión de Organización Judicial del Senado, queda por la presente autorizada para informar al Senado: Qué constituye el “receso del Senado”, y cuáles son las facultades y limitaciones del Ejecutivo al hacer nombramientos en tales casos”.

“El Senado ha encomendado a esta Comisión, por resolución, informar qué constituye, en su opinión, el receso del Senado, según las disposiciones del artículo II, sección 2ª de la Constitución.

La palabra “receso” es una de significación ordinaria, no técnica, y está evidentemente empleada en la disposición constitucional, en su sentido general y popular. Significa en el artículo II premencionado, precisamente lo que significa

en el artículo III, en que nuevamente se emplea. Confiriendo facultad al Ejecutivo de un Estado para hacer el nombramiento temporario de un senador, dice:

Y si ocurren vacantes, por renuncia o de otro modo, durante el receso de la Legislatura de un Estado, el Ejecutivo de éste podrá hacer nombramientos temporarios hasta la próxima reunión de la Legislatura, la que llenará entonces las vacantes.

Significa justamente lo que por ello se expresaba en los artículos de la Confederación, en que se encuentra la siguiente disposición:

Los Estados Unidos, reunidos en Congreso, tendrán autoridad para nombrar una comisión que sesione en el receso del Congreso, y será denominada Comisión de los Estados, y se compondrá de un delegado por cada Estado.

Evidentemente pensaron los autores de la Constitución que debía significar algo real, no algo imaginario; algo efectivo, no algo ficticio. Emplearon la palabra como la masa de la población la entendía entonces y la entiende ahora. *Significa, a nuestro juicio, en este respecto, el período de tiempo en que el Senado no sesiona en período ordinario o extraordinario como rama del Congreso, o en período extraordinario para el desempeño de funciones ejecutivas; cuando sus miembros no tienen obligación de asistir; cuando su recinto está vacío; cuando, por causa de su ausencia, no puede recibir comunicaciones del Presidente o participar como cuerpo en hacer nombramientos.*

Es fácil para un abogado comprender las palabras “presupuesto susceptible de interpretación” (constructive appropriation), “aviso susceptible de interpretación” (constructive notice), “fraude susceptible de interpretación” (constructive fraud), “jactancia susceptible de interpretación” (constructive contempt), “perjuicios susceptibles de interpretación” (constructive damages), “malicia susceptible de interpretación” (constructive malice); pero parecería muy difícil para un abogado o para un lego comprender “un receso suscepti-

ble de interpretación” (constructive recess) del Congreso, o de la Legislatura del Estado o del Senado.

Parecería entonces natural que hubiese “un período de sesiones susceptible de interpretación” (constructive session) del Congreso o del Senado, como también “un receso susceptible de interpretación” (constructive recess). Pensamos que no puede haber ninguna “clausura susceptible de interpretación” de un período de sesiones (constructive end), o una “apertura susceptible de interpretación” (constructive beginning) de un período de sesiones del Congreso o del Senado.

La Constitución claramente confiere al Presidente la facultad de proponer y, por y con el consejo y consentimiento del Senado, nombrar embajadores, otros ministros públicos y cónsules, jueces de la Corte Suprema, y todos los demás funcionarios cuyos nombramientos no están prescriptos en la presente de otra manera, y que sean establecidos por ley. El Congreso, en la misma cláusula, queda facultado para, por ley, “investir al Presidente de la atribución de nombrar los funcionarios inferiores que juzgue conveniente, a las cortes de Justicia, o a los jefes de departamentos.

“La intención humana no puede ser hecha más clara por el lenguaje humano”, que lo que está dicho claramente por la Constitución, que excepto “los funcionarios inferiores” ya referidos, ningún funcionario federal puede ser *nombrado*, salvo por y con el consejo y consentimiento del Senado.

Pero era obvio que sin alguna disposición para nombramientos temporarios para llenar vacantes que podían ocurrir mientras el Senado no estuviese en sesiones para participar en hacer nombramientos, graves inconvenientes y daño podrían inferirse al interés público. Para hacer frente a esta dificultad se prescribió por consentimiento general que el Presidente tendrá facultad para llenar todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, otorgando nombramientos en comisión que expirarán al final del próximo período.

Esto es esencialmente un *proviso* a la disposición rela-

tiva a nombramientos por y con el consejo y consentimiento del Senado. *Fué cuidadosamente ideado de manera a realizar el propósito en vista, sin cambiar en el menor grado el espíritu de la Constitución, de que tales nombramientos sólo han de hacerse con la participación del Senado.* Su solo propósito fué expresar de modo indubitable, que en todo tiempo debe haber, ya sea que el Senado sesione o no, un funcionario para cada empleo con derecho al desempeño de las funciones del mismo.

No puede considerarse con posibilidad alguna, dentro del espíritu de la Constitución, que, cuando el Senado está en situación de recibir una propuesta de nombramientos por el Presidente y, por consiguiente, de ejercitar su función de consejo y consentimiento, el Presidente puede extender, sin tal consejo y consentimiento, nombramientos en comisión, que sean un mandato legal para la asunción de los deberes de un cargo federal.

Los autores de la Constitución proveyeron contra un peligro real al interés público, no contra uno imaginario. Tuvieron en cuenta un *período de tiempo* durante el cual sería perjudicial si no se llenase un cargo; no un receso susceptible de interpretación, de deducción o de imputación, como opuesto a uno efectivo.

Dieron facultad para extender estos nombramientos en comisión *sólo cuando una vacante ocurriese durante un receso del Senado*, y prescribieron específicamente que el nombramiento en comisión expirará al final del próximo período de sesiones del Senado.

Los nombramientos en comisión otorgados durante el receso anterior a la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, en noviembre 9 de 1903, proporcionaban, por cierto, un mandato legal para la asunción por las personas nombradas en los mismos, de los deberes de los cargos para los cuales fueron, respectivamente, nombradas. Sus nombres fueron enviados regularmente, al Senado después. Si son confirmados, es claro que los retendrían bajo nombramiento ini-

ciado por la designación, sin consideración alguna al nombramiento en receso. *Si no son confirmados, su derecho a retener el cargo por el nombramiento de receso, terminó absolutamente a las doce meridiano del 7 de diciembre de 1903, porque a esa hora terminó el período extraordinario, y por ministerio de la ley, comenzó el período ordinario del Congreso. Un período extraordinario y uno ordinario no pueden coexistir, y el comienzo del período ordinario a las doce meridiano fué el término del período extraordinario, no un término susceptible de interpretación de ello, sino un término efectivo del mismo.*

A las doce de diciembre 7, el Presidente *pro-tempore* del Senado dijo:

Senadores: habiendo llegado la hora prescripta por ley para la reunión del primer período ordinario del Congreso 58º, declaro levantado el período extraordinario *sine die*.

Además de la mención en el Diario de Sesiones (Record) de que la "hora había sonado", que marcaba la terminación del uno y el comienzo del otro, la declaración del Presidente *pro-tempore* fué sin eficacia. Ella no producía el efecto de aplazar sin fecha al Congreso o al Senado. De acuerdo a la Ley, la llegada de la hora produjo ambas cosas.

La disposición constitucional de que el nombramiento en comisión debe expirar al término del próximo período se ejecuta por sí misma, y cuando el período expira, el derecho de retenerlo expira con ella.

Si no hay un punto apreciable de tiempo entre el término de un período y el comienzo del otro, desde que necesariamente uno termina y otro principia, la retención del nombramiento en comisión termina tan absolutamente como si meses de receso sobreviniesen.

No habría tiempo durante el cual el Presidente podría, si lo hubiese decidido, enviar propuestas al Senado. Y éste debía estar en sesión para recibir cualquier propuesta o mensaje que él pudiese remitirle. *No habría "receso" dentro de la letra o espíritu de la Constitución, y por consiguiente, no*

habría derecho para extender nombramientos en comisión e inducir a los funcionarios en comisión a ocupar sus cargos.

La teoría del “receso susceptible de interpretación” (constructive recess) constituye una pesada carga sobre la imaginación, porque implica un término de período susceptible de interpretación, un comienzo susceptible de interpretación de otro, y un receso susceptible de interpretación entre los dos.

El documento del Senado número 147, Congreso 58º, período 2º, es una carta del honorable Elihu Root, entonces Ministro de Guerra, que pone en claro el embarazo de la situación, y presenta ambos aspectos de la cuestión constitucional que estamos considerando; el Ministro de Guerra, reconocidamente uno de los abogados más capaces del país, manifestaba francamente la poderosa inclinación de su mente hacia la opinión que tenemos, de que la Constitución significa un receso real, no uno interpretativo.

El Presidente, obrando evidentemente bajo el consejo del Ministro de Guerra, siguió el temperamento que se adaptaría a cualquier opinión que en definitiva tuviesen los contadores del Tesoro y las Cortes como el más correcto.

El senador Nelson disiente con el precedente informe, en cuanto se relaciona al asunto de nombramientos en comisión otorgados durante el receso anterior a la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, en noviembre 9 de 1903, por no referirse a ello la resolución del Senado, materia del presente dictamen.” (22).

(22) HINDS, *Precedents*, vol. V, pág. 851; D. K. WATSON, *The Constitution of the United States*, vol. II, cl. XXXVIII; J. T. YOUNG, *The New American Government and its work*, pág. 14.

VI

LOS CASOS DE INSISTENCIA DEL PODER EJECUTIVO Y SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL. — LA CONTIENDA ENTRE EL PRESIDENTE JACKSON Y EL SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1833-34.

La situación más crítica de la lucha de atribuciones entre el Poder Ejecutivo y el Senado, se produce cuando esta corporación niega su acuerdo a los nombramientos presentados a su aprobación por el Presidente, y éste, por sus razones, insiste en ellos o los nombra por sí sólo a pesar de la negativa y bajo su responsabilidad. En la forma en que han sido planteados los conflictos más graves entre ambos poderes en los Estados Unidos, y en particular de la famosa querrela entre el Presidente Jackson y el Senado de 1833-1834, cuya historia bastaría, a juicio de la Comisión, para la total comprensión del caso constitucional que la ocupa, relacionada en particular con el gobierno de la comuna de la Capital, por la negativa del Senado de 11 de junio, la insistencia del Poder Ejecutivo de 27 del mismo, nueva negativa del Senado de 3 de julio, y decreto del Poder Ejecutivo del 27 del mismo, por el cual confirma su designación “hasta el término legal de su mandato”, —decreto del cual creemos deber ocuparnos en particular en este capítulo, por cuanto en forma expresa desconoce la validez suspensiva de la negativa del Senado de 3 de julio.

Los antecedentes de esta disputa, a la cual nos hemos referido ya en otro lugar de este informe, constituye uno de los períodos más significativos de la historia institucional de los Estados Unidos, y no haremos mención de ella sino desde el punto de vista del ejemplo y de la lección de tales hechos, para una democracia en formación, como la nuestra, sobre los moldes escritos de aquella gran República, y como prueba de nuestra tesis, —la misma de la Comisión Revisora de la Convención de 1860,— de que esta cuestión afecta en su

esencia la naturaleza de las instituciones representativas que hemos adoptado.

Durante la campaña abierta por el Presidente Jackson contra la existencia del Banco Nacional de los Estados Unidos, que creara Hamilton, y a objeto de asegurar en su directorio a una mayoría de amigos, en contra de la influencia conservadora, representada por el genio financiero de Nicolás Biddle, y de acuerdo con la carta orgánica, el Poder Ejecutivo presentó al Senado los cinco candidatos a directores que tenía derecho a nombrar, los cuales, junto con el nuevo Secretario del Tesoro, Mr. R. B. Taney, realizaría la remoción de los depósitos de rentas públicas, del Banco, anunciada en el mensaje anual de 1833, y ordenada el 22 de setiembre, en forma de no continuar llevando a él dichos fondos, y de retirar gradualmente las sumas ya depositadas hasta esa fecha.

El ex Secretario del Tesoro, Mr. W. J. Duane, había renunciado su cargo a pedido del Presidente, por negarse a suscribir ese retiro de fondos, operación que, según la relación del senador Benton, amigo de Jackson, "fué obra exclusiva del Presidente, concebida por él, conducida por él, defendida por él y dependiente de él solo su suerte." (23) Como ejecutores de su plan dentro del Banco, nombró, pues, en comisión y sometió después al acuerdo del Senado, a los cinco Directores, cuatro de los cuales habían servido durante el año, y habían presentado al Poder Ejecutivo el informe que les sirvió de base para ordenar el retiro de los depósitos de rentas del Gobierno. El Senado, después de rechazar por su orden: 1º un proyecto de resolución por el cual se mandaba investigar la verdad de las afirmaciones de aquéllos contra el Directorio; 2º proyecto de investigación sobre las condiciones de los candidatos, se puso a votación directamente los nombres propuestos, cuatro de los cuales fueron rechazados sin más explicaciones.

(23) TH. H. BENTON, *Thirty years view*, etc., t. I, pág. 373.

Comunicaba la negativa al Presidente, éste se propuso sostener su norma de conducta, y envió al Senado un mensaje insistiendo en los cuatro candidatos rechazados, y entre cuyas consideraciones, de amplia, sutil y vigorosa argumentación, decía respecto de las facultades constitucionales: “renuncio a toda pretensión de derecho del Presidente para indagar oficialmente o poner en cuestión las razones del Senado para rechazar cualquier nombramiento. Así como el Presidente no es responsable ante él por las razones que le inducen a hacer un nombramiento, así el Senado no es responsable ante aquel por las que le inducen a rechazarlo. A este respecto cada uno es independiente del otro, y ambos responsables ante sus respectivos comitentes (electores). Sin embargo, la situación en que algunos vitales intereses del país son colocados por el rechazo de estos caballeros ahora nombrados de nuevo, requieren de mi parte, con toda franqueza, comunicar mis vistas sobre las consecuencias que deben necesariamente seguir a este acto del Senado, si él no quiere reconsiderarlo.”

El mensaje continúa en la defensa personal de los candidatos rechazados, y en la inculpación al Directorio y al Senado de permitir “la concentración de todo el capital del Banco en manos de un solo individuo, para ser usado como él lo crea conveniente, en corromper la prensa y controlar los procedimientos del Gobierno, por el ejercicio de una indebida influencia en las elecciones”; que los informes transmitidos por aquellos directores al Gobierno, el 22 de abril y 19 de agosto, hechos en cumplimiento de órdenes del Poder Ejecutivo, contenían la verdad sobre los manejos atribuidos al Banco; y después de distinguir entre las funciones de los directores, de los accionistas y las del Estado, agrega que “es deber de éstos comunicar esos informes, y el pedido no podía ser desatendido, sin una flagrante violación de su mandato; ellos tienen el carácter de funcionarios públicos; están puestos en el Directorio, no sólo para representar el capital invertido por los Estados Unidos, sino para observar la conducta de la corporación y velar por los intereses públicos. Se había

previsto que este gran monopolio monetario debía ser manejado así, en daño de los intereses del país, y por eso se juzgó necesario, como medida de precaución, colocar en el Directorio centinelas diligentes que observaran su conducta, y estuvieran listos para informar a los funcionarios competentes del Gobierno, sobre todo acto del Directorio que pudiera afectar perjudicialmente los intereses del pueblo.”

Después de discutir las disposiciones de la Ley del Banco, en apoyo del proceder ejecutivo, y de sostener que no podría nombrar mejores funcionarios que los propuestos, recobra su raciocinio doctrinal, y expresa que si no está en error “respecto a los principios sobre los cuales esos señores han sido rechazados, la consecuencia necesaria será que, en adelante, el Banco quedará sin directores del Gobierno, y que el queblo de los Estados Unidos se verá privado de los medios de protección contra sus abusos; porque sean cuales fueren las opiniones divergentes sobre el derecho de los directores nombrados en enero de 1833, para conservar sus puestos mientras no se haga un nuevo nombramiento, es evidente que, mientras permanezca en vigor su rechazo por el Senado, ellos no pueden, con propiedad, intentar el ejercicio de dicho cargo...”

El mensaje de insistencia fué enviado a estudio de la Comisión de Hacienda del Senado, de la cual era Presidente Mr. Tyler, —Presidente más tarde de los Estados Unidos,— quien presentó un informe adverso a la confirmación y en favor de un nuevo rechazo de los nombrados. Los puntos tratados en el dictamen fueron:

1º El absoluto derecho del Senado para rechazar los nombramientos;

2º Su privilegio de no dar razones por estas negativas (que el Presidente no había discutido);

3º Contra la impropiedad, en general, de insistir en nombramientos rechazados, si bien admitía su derecho y práctica en ocasiones extraordinarias.

Entre los fundamentos dados por la Comisión, son pertinentes al esclarecimiento de nuestro derecho parlamentario, —nunca expuesto en público sobre estas atribuciones, siempre discutidas en sesiones secretas,— los siguientes: “La Comisión opina que, si, como el Presidente lo admite, él no puede inquirir las razones del Senado para negar su acuerdo a los nombramientos, es aún más claro que estas razones no pueden, sin impropiedad, ser consideradas y hechas motivo de comentario. En casos en que las propuestas sean rechazadas por razones que afectan el carácter de las personas nombradas, piensa la Comisión que ninguna deducción puede hacerse fuera de la que el simple voto expresa, —esto es,— que el Senado retira su consentimiento de tal designación. Y el Senado, no hallándose obligado a dar razones por su voto en esos casos, no lo está ni podría estarlo propiamente, a dar ninguna respuesta a observaciones fundadas en la presunción de que tales o cuales razones deben haber existido en el presente caso. El Presidente procede por su propia opinión política al hacer nombramientos y enviarlos al Senado; y el Senado no hace otra cosa cuando los confirma o rechaza... El Presidente, en cada caso de nombramiento, se pregunta, sin duda, si la persona es apta para el cargo; si ella actuará movida por razones y móviles correctos; y si sólo hubiera de ser influenciada por las consideraciones que deben gobernarla en el desempeño de sus funciones: ¿es honesta, capaz, leal? Satisfecho sobre estos puntos, el Presidente somete su nombre al Senado, donde la misma investigación se suscita, y se presume que su decisión es aconsejada por las mismas altas consideraciones que han guiado al Presidente al resolver el nombramiento.

Por estas razones todos los miembros de la Comisión se han abstenido de entrar en ninguna discusión, sobre los derechos y obligaciones legales de los Directores del Banco nombrados por el Presidente y el Senado, que forman el principal tópico del mensaje... La Comisión no niega que existe un derecho de insistencia sobre el nombramiento; pero es de

opinión que sólo en casos muy evidentes y premiosos, podría el Senado revocar decisiones que él deliberadamente ha adoptado, y han sido oficialmente comunicadas al Presidente.

La Comisión advierte, con pesar, en el mensaje, una intimación de que el Presidente no encuentra conveniente enviar al Senado, para directores de bancos, los nombres de otras personas, distintas de aquellas que han sido ya rechazadas; mientras que el Senado ejercite sus propios derechos según sus propias opiniones respecto al cumplimiento de su deber, él dejará también a otros funcionarios del Gobierno el decidir por sí mismos sobre la manera cómo entienden desempeñar las suyas. No conoce la Comisión razón alguna por la cual estos empleos no serían provistos, ni porqué, en este caso, como en cualesquiera otros, ningún otro nombramiento se haría, después que el Senado ha ejercido su incuestionable derecho de rechazo de determinadas personas. El Senado debe de estar siempre dispuesto a recibir y tomar en consideración cualesquiera nombramientos que el Presidente pudiera presentarle. La Comisión recomienda al Senado, no aconsejar ni consentir el nombramiento de las personas sobre las cuales se ha insistido". Y el senador Benton, después de referir la defensa escrita presentada, a su vez por los cuatro directores rechazados, concluye: "pero todas estas representaciones fueron en vano: sus nombramientos fueron inmediatamente rechazados, y el sello del secreto mantuvo invioladas las razones de esta negativa" (24).

La lucha continuó por algunos años, íntimamente complicada con los sucesos políticos del día, con la situación financiera del país, enfrente de una de las crisis más violentas de su historia, con el principio de la propaganda antiesclavista, y con un grave desacuerdo con Francia, la más fiel y antigua aliada de Estados Unidos, —felizmente arreglado por la amistosa mediación de Inglaterra,— y durante sus incidencias, y movido el Senado por hombres tan eminentes como

(24) Op. cit., pág. 392.

Clay, Webster y Calhoun, unidos a pesar de sus hondos disimulamientos, en vista del peligro común, se votó el 28 de abril de 1834, lo que se ha llamado la “condena de Jackson”, concebida en estos términos:

“Al separar al ex-secretario del Tesoro porque no ha querido, —contra el sentimiento de sus deberes y para no conformarse a la opinión del Presidente,— retirar los fondos públicos depositados en el Banco de los Estados Unidos y en sus sucursales; y al nombrarle un sucesor que opere estos retiros, el Presidente se ha atribuído un poder sobre el tesoro de los Estados Unidos, que no autorizan ni la Constitución ni las leyes, y es ya un peligro para las libertades públicas.”

Esta resolución adoptada entre las tres fórmulas proyectadas por Mr. Clay, motivó la violenta “Protesta” del Presidente Jackson, fundada en que: 1º no tenían carácter legislativo, pues emanaban de una sola Cámara; 2º ni carácter judicial, pues no procedía por la vía del juicio político (*impeachment*); y que el Senado considerándola violatoria de sus privilegios, que revelaba en el Presidente tendencias despóticas en abierta oposición con la autoridad de ambas cámaras y con la Constitución, se negó a darle entrada y a insertarla en el *Diario de Sesiones*. Entre los juicios que esta ardua lucha suscitó en América y en Europa respecto a la naturaleza, práctica y porvenir de las instituciones republicanas de los Estados Unidos, aparte de la dura opinión de Tocqueville, testigo presencial de los juicios, y de otros igualmente respetables, Mr. Albert Gigot, en su libro *La Democracia autoritaria en los Estados Unidos*, de 1885 resume la cuestión diciendo que “lo que se agitaba en el fondo de todos estos debates y lo que les da para nosotros, aún hoy, su interés y su grandeza, era bajo la forma particular de las instituciones americanas, la cuestión del derecho de control de las asambleas, condición necesaria en todos los tiempos y países para la existencia de la libertad y la dignidad en el gobierno de los pueblos”.

No es de este lugar ni ocasión continuar la historia de este debate, el cual, —sacado de sus cauces estrictamente parlamentarios, para convertirse en una lucha a muerte contra la existencia del Banco de los Estados Unidos, que cayó al fin, con estrépito, y contra la influencia del Senado, que fué vencida, al fin, en 1837, después de la renovación y desplazamiento de la mayoría, cuando la proyectada resolución de Benton para borrar del diario de sesiones la censura de 1834 (*expunging resolution*), fué votada por 25 votos contra 19, —sale de los límites de la cuestión concreta que motiva este dictamen, si bien tiene la elocuencia suficiente para demostrar hasta qué extremo pueden conducir las desavenencias y querellas entre poderes, creados por la Constitución para mantener un equilibrio saludable a la coexistencia de todos, de las libertades y derechos del pueblo, y a los más bien entendidos intereses del país. Y del punto de vista de la cuestión que la Comisión estudia, se ve cómo —aún en el debate más apasionado a que haya dado lugar la práctica de las instituciones republicanas escritas en América,— no han sido desconocidos el derecho y privilegios del Senado, cuya negativa de acuerdo inhabilita a los nombrados por el Poder Ejecutivo para desempeñar válidamente sus cargos.

VII

EL NOMBRAMIENTO DE LOS COMISIONADOS MUNICIPALES

Mayo a julio de 1917

Aunque la Cámara no ha mencionado el caso del nombramiento de los comisionados municipales de la Capital, entre los que han motivado su encargo a la Comisión, cree ésta, en vista de la íntima relación de aquél con el asunto que estudia, que debe tomarlo en cuenta, ya que uno de los puntos más esenciales de la controversia jurídica existente respecto de estas facultades versa sobre la “validez de los nombra-

mientos hechos por el Poder Ejecutivo en receso del Senado, y después de rechazados por éste mantenidos en sus cargos por orden o disposición del Presidente”, hasta el fin de la próxima legislatura, según los términos de las constituciones de los Estados Unidos y de la República Argentina.

Es este el caso creado a consecuencia de la negativa de acuerdo por el Senado, en su sesión secreta del 11 de junio del corriente año; la cual motivó la insistencia del Poder Ejecutivo en su mensaje del 27 del mismo mes, el que, habiendo sido publicado por su remitente, antes de ser entregado a la Cámara destinataria, y sin tener en cuenta la circunstancia de corresponder a sesiones secretas de la misma, no ve la Comisión razón alguna para no incorporarlo en este dictamen, sea cualquiera su destino, de reserva o publicidad, a juicio del mismo Senado.

Sin referirnos a las consideraciones de orden puramente político, y extrañas a los motivos o causas de directa relación con las determinantes de la insistencia, y con los principios de derecho parlamentario comprometidos en la discusión, debemos mencionar aquí las opiniones vertidas por el señor Presidente de la Nación respecto del fondo del asunto, pues que esta clase de debates, de poder a poder, crean la jurisprudencia y califican la evolución práctica de las instituciones escritas. En el mensaje que *in extenso* deberá agregarse al final de este dictamen, dice, después de exponer sus conceptos sobre política general, y “en ejercicio de sus facultades constitucionales, ante el régimen transitorio porque atraviesa el municipio de la Capital”, el Poder Ejecutivo nombró los ciudadanos que debían componer la Comisión Vecinal, “consultando los anhelos públicos, las responsabilidades que contraía ante la opinión al designarlos, y el desconcepto en que cayeron las pasadas administraciones locales”. Agrega que el hecho de ser designados por el Poder Ejecutivo, —representante de “los altos ideales consagrados por la opinión en las contiendas cívicas que se libran en todo el país”,— daba a esos ciudadanos el carácter de “exponentes de la mayoría de

la opinión”; conceptos y juicios que se apartan del sentido literal y moral de la Constitución y de la Ley Orgánica Municipal; —de la primera, porque a falta de elección popular, —único caso en que los elegidos pueden expresar la opinión de la mayoría,— los nombra el Presidente con acuerdo del Senado, por cuya manera, al ser confirmados, ellos serían el exponente de la opinión de los dos poderes que intervienen en su nombramiento, y al no serlo, sólo expondrían la opinión del Poder Ejecutivo, autor de su designación unilateral; se aparta de la ley, porque ésta ha dispuesto que estos funcionarios sean elegidos por el pueblo del municipio de la Capital; y es su espíritu, por consiguiente, en el caso transitorio del nombramiento presidencial, que ha de reemplazarse al criterio democrático y representativo que informa toda decisión popular.

Agrega el mensaje las razones de orden moral, de homogeneidad y de eficacia que le indujeron a nombrar una corporación cuyos miembros fuesen “adictos a sus principios”, “representantes de su confianza”, y expresa el postulado eliminatorio de toda acción popular, diciendo que “este gobierno es el pueblo mismo, pues considera ser su expresión fidedigna”; motivos que definen, no un régimen democrático, representativo, de control, de participación, de cooperación deliberada y de libre discusión, sino un régimen de unanimidad, de solidaridad y de identidad, impropio de la esencia elemental de todo gobierno de un municipio libre de una nación libre. La Comisión cree que en este documento debe quedar constancia de lo que ella entiende ser la naturaleza del gobierno creado por la Constitución para la Nación y las provincias, esto es, —“representativo republicano”— según ella, lo establece (25), y del que deberán tener los Territorios y la Capital de la República (26), cuya facultad ha conferido al Congreso, el cual ejerce en esta última una legislación exclu-

(25) Arts. 2, 5, 6 y 105.

(26) Arts. 67, inc. 14 y 27.

siva. Y ese gobierno no puede ser sino representativo, republicano, y por la imposición natural de la civilización, y en medida de la cultura del pueblo, también democrático. No ha tenido en cuenta la Constitución en ningún caso ni la unanimidad ni la anarquía, —la primera, porque la unanimidad es la abdicación colectiva de los derechos del pueblo por sus representantes, o un despotismo solidario entre un poder deliberante y un ejecutivo; y la segunda, porque es la negación de todo gobierno, orden y progreso institucional.

Uno de los caracteres esenciales del sistema republicano representativo es la participación de todas las opiniones en las ramas legislativas del Gobierno, lo cual significa discusión, publicidad, control y libertad de opinión, hasta que se concreta la *mayoría* en un sentido afirmativo o negativo. Pero, la democracia unánime no es democracia, sino tiranía colectiva; y el verdadero sentido moderno de la democracia, revelado en las grandes repúblicas como Estados Unidos, Francia y Suiza, es la participación de todas las opiniones en las decisiones de los gobiernos, y de ahí el mayor prestigio que adquieren los sistemas electorales que aseguran una voz y un voto proporcional a las *minorías*. El plebiscito, —ensayado con éxito en algunas naciones y Estados, en forma de *referendum* y de *recall*, o retiro de los poderes conferidos por el sufragio,— no es el sistema establecido por la Constitución Argentina, la cual dice en su artículo 22: “*El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo, y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición*”. El pueblo sólo se ha reservado la suma de poder que no ha conferido a sus representantes o autoridades, y que “nace del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (27).

Por último, la Constitución ignora por completo una res-

(27) Arts. 22 y 33.

ponsabilidad directa del Presidente al pueblo... En los Estados Unidos, en realidad, el pueblo “es la sola fuente originaria de la ley, pero es el pueblo en su total organización definida, corporativa, política, esto es, constitucional, del cual se habla aquí. Cualquier otro pueblo, como fuente independiente de la ley, como un fuero político legal, no sólo es desconocido para la Constitución, sino que, en caso de ser admitido por ella, sería su destrucción; porque es el propósito de ese instrumento el crear un Estado sin lo arbitrario, mientras que un “pueblo” semejante sería la negación de tal Estado”. El mismo raciocinio destruye la pretendida indentificación de los conceptos de “opinión pública” y de “pueblo” que se invocaba en los debates de 1833 y 1834; y el mismo autor de la *Historia Constitucional y Política de los Estados Unidos*, antes citado, dice que “la soberanía popular, en el sentido de que, no sólo la dirección general de la política es impresa por la voluntad de la mayoría, sino también los menores detalles de la acción de los factores gubernativos, en la forma de “opinión pública”, sería no solamente una cosa temible, sino de imposible realización”.

Verdad es que en la historia de la República de los Estados Unidos de Norte América, ha existido el caso de un gobierno que creyó poder romper los moldes constitucionales y erigirse en una pura democracia, substituyéndose a todos los poderes representativos y prescindiendo de los órganos creados por la Constitución, para realizar el control gubernativo, y suprimiendo toda distancia entre la *opinión* y los poderes que la representan en la efectividad del Gobierno; pero también es verdad que esa tentativa no tuvo sino éxito transitorio por lo prematura e incompleta, y que la única consecuencia positiva fué, —al decir del severo historiador von Holst, adoptado por los demás escritores y críticos de la vida institucional de la gran nación anglo-americana,— la mayor decadencia en el concepto del gobierno en la profesión y consagración a la vida política, al convertirse ésta en un comercio despreciable, y la desaparición de toda forma de pro-

pio gobierno; y en el caso de la administración del General Jackson, el predominio de los verdaderos negociadores políticos, y “una descalificada, materialista y desmoralizadora transformación de la democracia americana”. Y es fácil, por comparación de hombres épocas o ideas ambientes, establecer la diferencia que media entre la “democracia demagógica e interesada de Jackson, y la democracia ordenada, consciente y altruísta de Wilson, que abarca en sus ideales la organización del mundo entero y la paz universal; y para quien la democracia no es “la turba o populacho movido por pasiones irrefrenables a ejecutar cosas apresuradas que lamentarán al siguiente día”, sino que, al comienzo de una nueva era, en estos días de descontentos e inquietudes, es nuestra misión despejar los horizontes, habilitar el común entendimiento, demostrar que no estamos luchando contra ningún hombre, sino tratando de traer a todos los hombres a comprenderse entre sí; de que no somos los amigos de una clase en contra de otra clase, sino que nuestro deber es hacer que las clases se entiendan recíprocamente; que nuestro deber es levantar tan alto el concepto de los intereses generales y la justicia para todos, que todos los hombres de visión, de esperanza y convicciones americanas, se agrupen en torno de ese concepto, y entonces un nuevo día de final realización llegará para la libertad que tanto anhelamos” (28).

Como tuvo ocasión de decirlo esta misma Comisión, en otro de sus dictámenes anteriores, entre todos los senados de países regidos por instituciones republicanas del mundo moderno, ninguno ha superado al argentino en espíritu de liberalidad, progreso y renovación de las condiciones en que el gobierno se ha desenvuelto desde su fundación. Aunque elegido por el voto indirecto de las legislaturas de las provincias y no siempre bajo el imperio de una libertad electoral perfecta, y acaso, a veces, bajo formas abusivas o violentas, nunca dejó de presidir sus deliberaciones el más alto respeto

(28) *The new freedom*, pág. 106.

de la Constitución y de sus propias leyes, y una constante inspiración del bien común y del interés público; y cuando los progresos de la ilustración, la cultura y el orden institucional, conseguido al amparo de un mayor acatamiento del principio de autoridad, permitieron imprimir impulso a las reformas democráticas, ha sido en su seno donde han surgido las ideas más avanzadas, hasta la de su propia reforma, que el Presidente Jackson iniciara en 1833 como un acto de hostilidad al Senado de entonces. Nunca, o si por caso, muy rara vez, se ha visto conducido a hacer valer sus derechos a la existencia por medio de actitudes agresivas, ni siquiera displicentes, hacia otros poderes que no atestiguaron iguales sentimientos a su respecto: firme y confiado en la eficacia de su misión reguladora, conservadora y defensora de la paz pública, creyó que su mejor garantía y la de esos valiosos dones, dependían de su respeto a la Constitución, a la ley y a los demás poderes en la medida de su amplitud y legitimidad; y así, debe creer con justicia que a él le corresponde en gran medida el mérito de haber salvado hasta ahora, desde 1862, la integridad de la carta de las libertades, derechos y gobierno, base principal de la prosperidad actual de la República.

VIII

FACULTADES PROPIAS DEL SENADO, SOBRE ACUERDOS. CONCLUSIONES.

Por lo que respecta a la exposición de los motivos que hayan imperado en el ánimo del honorable Senado para no confirmar en sus cargos a los comisionados municipales, ellos no pueden ser desconocidos del Poder Ejecutivo, pues sus sesiones se hallan presididas por uno de sus miembros; y si por acaso ésta no fuera una razón suficientemente explicativa, el Senado tiene establecido, como regla invariable, la de permitir y aun invitar a su seno a los respectivos ministros del Poder Ejecutivo, en cada una de sus sesiones ejecutivas o de

acuerdos, durante las cuales se pide y se da las recíprocas explicaciones, que la naturaleza de los casos hace necesarias. En ninguna ocasión, durante su historia, ha pretendido invadir atribuciones del Poder Ejecutivo ni de otra autoridad; antes por el contrario, en obsequio a la cordialidad de las relaciones entre ellos, tal vez pecó de excesiva tolerancia ante actos de visible desconsideración o descortesía de parte del Poder Ejecutivo o de la otra Cámara; el primero, por la omisión de atenciones debidas en su carácter de depositario de la soberanía de las provincias representadas en su seno, y del deber de remitirle en oportunidad los pedidos de acuerdos para nombramientos en comisión; la segunda, por la tenacidad con que se ha empeñado, durante los últimos años, en amenguar y aun en eliminar en el hecho la participación que como cámara colegisladora, le pertenece en la elaboración de la Ley General de Presupuesto.

En ausencia de toda colaboración ministerial, prescripta por el Reglamento del Senado, como una derivación de la Constitución, —en el caso del acuerdo relativo a los comisionados municipales,— la Cámara continuó por sí sola, dentro de su incontrolable prerrogativa, el procedimiento constitucional. Así, al pie del mensaje de insistencia del Poder Ejecutivo, la Comisión de Acuerdos, en su despacho del 2 de julio, aconseja al Senado insistir a su vez en su anterior sanción negativa, fundada en los mismos principios que motivaron aquélla, y que, inspirados en las ideas de representación democrática, de justicia distributiva y de buena administración, no podía ser discutida por el Poder Ejecutivo ni censurada por la opinión pública.

Entretanto, en vez de un cambio conciliatorio en el criterio con que el Poder Ejecutivo había formado la nómina de los comisionados municipales, —optando por una distribución más proporcionada a las varias opiniones representadas por los partidos militantes, o por los intereses económicos, o por las diversas agrupaciones sociales de la más vasta comuna de la América latina— y ante la renuncia colectiva

presentada por todos ellos, de sus cargos en comisión, el Poder Ejecutivo, previos los siguientes considerandos:

“1º Que los renunciantes, en el desempeño de sus cargos, han cumplido plenamente los propósitos que tuvo en vista el Poder Ejecutivo al designarlos;

2º *Que la comisión conferida subsiste en toda su fuerza legal hasta el fin del período legislativo en curso, según los términos expresos del inciso 22, artículo 86, de la Constitución Nacional;*

Por tanto, el Poder Ejecutivo de la Nación, decreta:

Artículo 1º Solicítese de los ciudadanos nombrados continúen prestando sus servicios honoríficos hasta el término legal de su mandato.”

Han existido casos juzgados por los asesores legales del Presidente de los Estados Unidos, en los cuales se ha decidido —y aun por el juicio indirecto de algunas Cortes de justicia, convertidos en casos judiciales,— que cuando el Presidente nombra un empleado en comisión, y el Senado lo rechaza, aquél puede mantenerlo válidamente en el ejercicio del cargo “hasta el fin de la próxima sesión”, —esto es,— del período legislativo ordinario o extraordinario siguiente al receso durante el cual se hubiere hecho el nombramiento. Pero si se observa el desarrollo de la doctrina en los autores norteamericanos, en cuyo país ha nacido tal jurisprudencia, se ve que esa interpretación carece ya de apoyo en los estrados del derecho. Los mismos autores que, como Watson, D. K. (29), consignan que “ha sido habitual, especialmente en los últimos años, en el Presidente, volver a nombrar una persona que ha sido nombrada durante el receso del Senado y no ha sido confirmada por este cuerpo; pero la constitucionalidad de tal procedimiento, —agrega,— es en extremo cuestionable”, y expone su propia opinión sobre el caso diciendo:

(29) *The Constitution of the United States*, 1910, vol. 1, pág. 996.

“El objeto de la Constitución, al proveer que la Comisión del empleado nombrado no expiraría antes del fin de la sesión siguiente a su designación, era dar al Senado tiempo para deliberar sobre el nombramiento antes de confirmarlo o rechazarlo. Supóngase que el Senado se niega a confirmar dicho nombramiento, ¿cuál es el efecto de ese acto? ¿Puede el Presidente nombrar otra vez la misma persona, para que se mantenga en el empleo durante todo un nuevo receso del Senado, —pues que es difícil presumir que habiéndose negado el Senado a confirmarlo durante una sesión (período) entera, quisiera confirmarlo en otra siguiente?

Si el Presidente puede hacer esto una vez, y conservar a un nombrado en el cargo por tal modo, puede hacerlo todas las veces, y así mantener al nombrado por él en el empleo, a quien el Senado hubiese negado su confirmación. Esto afecta del todo a las mutuas relaciones que, dentro de la Constitución, existen entre el Presidente y el Senado respecto a nombramientos, y prescinde en absoluto de los derechos constitucionales del Senado en la materia. El Presidente es todopoderoso en lo relativo al nombramiento para los empleos; pero una vez que ha hecho el nombramiento, su poder cesa, y el poder del Senado comienza, ya sea para el propósito de confirmar o ya para rechazar al nombrado. La Constitución tiene en vista la acción *conjunta* del Presidente y del Senado en materia de nombramientos ejecutivos; de otra manera, nunca ocurriría la necesidad de confirmación por el Senado. *El Presidente, al volver a nombrar al rechazado, prácticamente choca contra la cláusula de la Constitución que requiere confirmación por el Senado*” (30).

El mismo autor se apoya, además, en otra autoridad constitucional que con justicia llama *eminente*, como es el ex juez Miller, quien en los párrafos 161-162 de su *Tratado sobre la Constitución*, escribe: “Creo bien claro que, mientras que el derecho de remoción reside en el Presidente, él no puede co-

(30) WATSON, op. cit., pág. 998.

locar a nadie en el empleo, quedando así vacante, por un período mayor que el fin de la sesión próxima siguiente, del Senado; y que, si por falta de nombramiento de alguna persona para llenar el empleo durante esa sesión del Senado, o por la negativa de éste para tal nombramiento, el empleo queda, al fin de dicha sesión, vacante; y que *cualquier esfuerzo hecho por el Presidente para conservar en el empleo al hombre de su elección, por un nuevo nombramiento bajo tales circunstancias, es, por lo menos en espíritu, una violación de la Constitución.*

Las funciones del Presidente y del Senado en relación a los nombramientos para empleos, están tan claramente expuestas en la Constitución, que no parece necesario suscitar cuestión alguna sobre ellas. La iniciativa pertenece al Presidente, el derecho de nombrar y remitir ese nombramiento al Senado es suyo, y el Senado no puede tener derecho a indicar a *quién* debe él nombrar. Su derecho es de aprobar o desaprobar. Cuando éste ha ejercido ese derecho, el Presidente tiene tan poca autoridad para hacer nuevos esfuerzos por imponer el mismo empleado al Senado, o hacerlo continuar en el empleo, como este cuerpo para intervenir en la designación que hace el Presidente entre todas las personas elegibles para tal empleo. Por consiguiente, *toda tentativa para dar la comisión a la misma persona que ha sido rechazada por el Senado, después del término de su sesión (período), o para volver a presentar ante el Senado a la misma persona, después de su rechazo durante la misma sesión, es igualmente opuesta al espíritu, si no a la letra de la Constitución, y al justo derecho tanto del Presidente como del Senado, para ejercer las funciones y poderes que la Constitución confiere a cada uno de ellos.*"

Bajo los términos de la Constitución Argentina, el problema es idéntico, si bien no se ve cómo un recto criterio deductivo puede eludir la consecuencia que fluye del hecho de la negativa del acuerdo, respecto a la validez de la comisión conferida. Si durante el período de tiempo en que el

Senado no se pronuncia sobre el nombramiento del empleado se halla colocado en una situación de *expectativa (in abeyance)*, según el lenguaje americano), y pueden sus actos ser validados por el acuerdo o por expiración del término sin éste, no se concibe qué razón puede abonar la validez del título de un empleado que, habiendo sido sometido a la aprobación del Senado, éste no la ha concedido, produciendo así la condición resolutoria de la validez de su nombramiento, en sentido negativo. Puede, en caso de ausencia de textos expresos, acordarse al criterio de equidad, toda la amplitud que se quiera, y aun a ese nuevo derecho que surge de la jurisprudencia continuada y uniforme; pero, cuando una ecuación jurídica de la índole de la contenida en el inciso 22 del artículo 86, da tan terminante consecuencia, tampoco se ve cómo puede eludirse esta última hasta convertirla de negativa en afirmativa. La deducción lógica y primaria es, pues, que siendo la confirmación por el Senado la condición esencial para la validez del título del empleado, la negativa del acuerdo implica *de jure et de facto*, la nulidad del título otorgado "en comisión" desde el día en que tal pronunciamiento se ha producido y comunicado.

La duda, ya de suyo bastante fundada, sobre la validez de los actos del Concejo Comunal de vecinos actual, formado por comisionados cuyo nombramiento no ha tenido la sanción del Senado, se acentúa por este doble hecho:

1º Ante el artículo 86, inciso 10, por carecer los nombrados del acuerdo prescripto;

2º Ante el artículo 86, inciso 22, por haber resuelto el Poder Ejecutivo nombrar nuevamente a los mismos candidatos, después de ser rechazados por el Senado.

Siendo que la duda erigida en un postulado afirmativo por la jurisprudencia extensiva referida, del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, aunque negada en términos tan decisivos por Watson, Miller y la Comisión Judicial del Senado de aquel país, de 1905, no ha tenido solución favorable a la validez de dicho nuevo nombramiento, por ningún fallo directo

de las Cortes de Justicia, que hiciera jurisprudencia, pues en los casos de *Marbury v. Madison*, y en el de *U. S. v. Kirkpatrick* (31), de la Corte Suprema Federal, así como en los citados de las cortes de circuito, no se trata la cuestión en forma directa, sino incidental, la decisión es atenuada por las circunstancias del caso, es de temer, y acaso de asegurar, que los tribunales de la Capital, llamados a entender en una causa por no pago de impuestos o gravámenes que estableciera, o por invalidez de contratos que celebrase la Municipalidad con algún particular, en virtud de autorización del Concejo así constituido, declarasen nulos tales actos; en cuyo caso, los perjuicios que recibiera la comuna, sólo serían imputables al poder público que por su acto hubiera causado la nulidad.

Por estas consideraciones, la Comisión de Negocios Constitucionales formula las siguientes declaraciones, que el honorable Senado puede adoptar como parte de sus reglas permanentes de conducta y procedimiento:

1ª La frase del inciso 22 del artículo 86 de la Constitución, que dice: “y que ocurran durante el receso”, debe entenderse que “existan durante su receso”, cuando, por una causa de imposibilidad o de evidente interés público, no hubieran sido provistos constitucionalmente durante el período de sesiones en que las vacantes hubiesen tenido principio.

2ª La situación de “receso” del Senado, se refiere igualmente al del período ordinario, extraordinario y de prórroga de sus sesiones, determinadas las dos últimas por los respectivos decretos o resoluciones de convocatoria o clausura.

3ª El Senado no reconocerá como válido ningún nombramiento en comisión, que hubiese sido rechazado, a contar desde la fecha en que fuese comunicada al Poder Ejecutivo, o hecha pública oficialmente la votación negativa (32).

(31) 9 WHEATON, 703.

(32) Las tres declaraciones anteriores fueron sancionadas sin discusión por el Senado, en la sesión del 15 de setiembre de 1917, e incorporadas al *Reglamento de la Cámara. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1917, t. II, pág. 956.

II

EL VOTO DEL SENADO EN LOS ACUERDOS SU NATURALEZA CONSTITUCIONAL

EL VOTO DEL SENADO EN LOS ACUERDOS

SU NATURALEZA CONSTITUCIONAL

En la sesión secreta del 3 de julio de 1917, la Comisión de Acuerdos presentó su dictamen sobre la insistencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento de las mismas personas rechazadas en el acuerdo del 9 de junio del mismo año, y aquella aconsejó al Senado insistir a su vez en la resolución mencionada.

En el debate suscitado con tal motivo, y después de hecha la proposición de votar nominalmente, el senador, autor de este libro, pronunció las siguientes palabras, que no habiendo sido corregidas por él en la versión taquigráfica, lo hace ahora, para aclarar conceptos aparecidos con las usuales incorrecciones en aquellos casos, y por las inevitables deficiencias de las improvisaciones.

Sr. González. — Pido la palabra.

Cada senador debe votar de acuerdo con su conciencia; y aunque en general el voto aparezca comprendido en el cómputo de conjunto, en sentido íntimo es siempre individual. Y me refiero en este momento a las circunstancias en que un senador puede variar el significado de su voto, sin que lo ligen opiniones o doctrinas expuestas antes sobre las mismas cuestiones en debate.

Creo de mi deber, interpretando en su más alto grado el valor de la opinión emitida por los señores senadores, que se roza con la cuestión constitucional en debate, decir que mi voto es enteramente personal, y que debo mantenerlo en este caso, para ser consecuente con mi modo de pensar en otra ocasión, en que como miembro del Gobierno, he apoyado y sostenido con mi palabra y mi acción el régimen ejecutivo.

Yo he sostenido que el Gobierno de la Capital es inconstitucional, que no responde a los ideales de la Constitución ni a las exigencias de la democracia moderna. No responde a los ideales de la Constitución, porque el Gobierno es irregular en la forma en que se ejerce, y no está elegido el Concejo; en cuanto al Ejecutivo, no tiene la organización que la Constitución provee, y que en Estados Unidos está organizado en forma de una administración ejecutiva, puesto que la Comisión Municipal está compuesta por representantes de altos departamentos del Gobierno nacional, designados por el Presidente de la República. Así es cómo la Comisión Municipal se forma allí de un miembro de la Marina, ingeniero naval, otro del ministerio de Agricultura, y un tercero, otro alto funcionario. Teniendo en cuenta que la Comisión Municipal está constituida por agentes de reparticiones administrativas y técnicas, no habiendo elección popular en el Concejo Comunal, predomina la atribución presidencial.

Pero ya en aquel país, se insinúan tendencias que armonizan con las exigencias de la opinión y de los tiempos contemporáneos, como un reflejo esencial de la democracia, y se conviene en modificar el régimen, abandonar el sistema ejecutivo, para substituirlo por el colectivo pleno. En este sentido mi situación del punto de vista de la ciencia jurídica, es fácil, puesto que los extremos se tocan, como ocurre entre el régimen puro presidencial, que no riñe en absoluto, y el régimen democrático, que tampoco riñe con aquél, puesto que confía al Congreso la misión de dar al Municipio de la Capital el régimen que le corresponda.

En ese sentido, creo que el nombramiento de esa Comisión debe responder a satisfacer el espíritu de la Constitución, y ese espíritu no puede ser sino democrático y representativo de las diversas tendencias en que se divide la opinión de la Capital, para el gobierno de sus propios intereses locales. Creo que este no es gobierno político, y se cometería un error si se le diera ese carácter.

De este punto de vista, creo que no da un voto político,

sino un voto constitucional y expresa una aspiración de que el Presidente de la República al considerar esta situación, se inspire en los ideales de la Constitución, que desea que el régimen democrático representativo sea la esencia y el espíritu de nuestra representación, y medite sobre el significado de este acto, y procure ajustar su determinación a los propósitos que tiene el Senado, dentro del criterio de la Constitución.

Ahora, en cuanto al papel del Senado, no creo que sea mecánico al aprobar o desechar los nombramientos; creo que entre sus altas funciones, no de rama legislativa sino de cuerpo de consulta del Poder Ejecutivo, por lo que puede llamarse Consejo de los Estados, diré, creo que el Senado puede votar entre dos extremos: o con criterio político, o con criterio simplemente administrativo.

El Senado de los Estados Unidos, en dos ocasiones se ha colocado en estos extremos: bajo la presidencia del General Jackson, quien, se sabe, fué Presidente excepcional dentro de la línea del tipo marcado por Wáshington, ocurrió que éste se puso en contra de la tendencia conservadora, y con pretensiones excesivas, exigió a este cuerpo, al Senado, algo parecido a lo que ocurre ahora, pero tuvo que ceder a las exigencias del Senado, que se consideró justas por la opinión, que reclamaba se diera participación a otras tendencias entre los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo.

Hubo otro caso extremo, y este fué bajo la administración del Presidente Cleveland, si mal no recuerdo. Se trataba de nombrar el directorio de la administración de un banco, y se hizo cuestión de etiqueta. El Presidente quería nombrar un núcleo de hombres de su confianza, no de carácter únicamente partidista, sino un núcleo que respondiera a ciertos matices de la opinión y de responsabilidad financiera; pero como en ese momento la propuesta chocaba contra las tendencias del Senado, éste creyó en el deber de obligar al Presidente a hacer determinados nombramientos. En este caso la opinión no favoreció al Senado, sino al Presidente; y en la historia de estas relaciones entre los dos poderes figurarán estos

dos casos extremos, como el pro y el contra, en este equilibrio necesario que debe existir dentro de los procedimientos de uno y otro poder.

Por eso digo que el Senado debe colocarse en el justo medio de la Constitución; no es un cuerpo mecánico que diga sí o no, sin dar razones de ninguna clase, ni ocultar el espíritu de sus resoluciones, ni tampoco un cuerpo político que subordine al interés de partido sus decisiones.

Yo no creo, en este caso, —y bien pueden verlo los señores senadores del Partido Radical,— no existe ese ánimo, sino que se funda en apreciaciones públicas respecto del sentido del mensaje del Poder Ejecutivo, en el cual se considera posible establecer una administración municipal deliberante, tomándola de un solo y exclusivo partido político, fundado en que así se establece una homogeneidad y una armonía completas.

Este criterio, a mi juicio, no consulta el espíritu de la Constitución. La Constitución quiere, y lo repite, que el gobierno de la Comuna de la Capital, en caso de establecerse en forma popular, represente a toda la opinión dominante; no porque desee que se constituya un cuerpo político, lo que produciría el caso a que aludía el señor senador por la Capital, que sería colocar un poder político debajo de otro poder político, sino una simple administración de los intereses locales, ajenos a la política, que no puede el Congreso ni el Presidente de la República delegar en otro poder.

Así, pues, señor Presidente, mientras el Congreso no establezca para el Municipio de la Capital el gobierno municipal estrictamente ajustado a la letra y al espíritu de la Constitución, siempre se tendrá que vivir en esta incertidumbre y alternativa de gobiernos ejecutivos y legislativos; y creo que el sistema propuesto por el Gobierno no consulta en este caso las tendencias democráticas que se desea, entre las que entra como factor muy principal, —según la manifestación de la mayoría de los autores americanos que tratan este asunto, y de los precedentes de otras grandes capitales de Europa y Amé-

rica,— la consideración de los intereses de las clases trabajadoras, las cuales no tienen en la administración del país, ni en las localidades, la exacta proporcionalidad en la representación de sus intereses. Todo esto aumenta y agrava este problema de la protesta colectiva, que es el mal de las naciones modernas, que no han dado entrada aún en su legislación a las justas reclamaciones de la que se llama clase proletaria, pero que en el lenguaje corriente se acostumbra designar con los nombres de clase laboriosa, o menesterosa, u otros semejantes.

Sobre este punto, creo haber declarado que el voto del Senado no es un voto político, en la acepción militante de la palabra: es un voto inspirado en una sana y honesta interpretación de la Constitución, y en un ideal sólidamente democrático, que quiere que en el Concejo Deliberante, estén representadas las aspiraciones dominantes de la Capital en lo que atañe a sus intereses locales.

En este sentido, sin que esto signifique involucrar esta cuestión con otra, cuyo estudio el honorable Senado tiene confiado a la Comisión de Negocios Constitucionales, respecto a las atribuciones del Presidente para hacer nombramientos en comisión durante el receso, he de dar mi voto, bajo las reservas de carácter jurídico que pudieran determinar el que dé en esa otra cuestión que está a estudio de la Comisión, cuyo dictamen ésta me ha encomendado.

III

FACULTADES DEL SENADO Y DE SUS PRESIDENTES PARA NOMBRAR SUS COMISIONES Y EMPLEADOS

FACULTADES DEL SENADO Y DE SUS PRESIDENTES PARA
NOMBRAR SUS COMISIONES Y EMPLEADOS

Dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales

Sesión del 5 de junio de 1917

I

EXPOSICIÓN. — ANTECEDENTES. — BASES CONSTITUCIONALES.

Honorable Senado:

La Comisión de Negocios Constitucionales, —con el propósito de ofrecer a Vuestra Honorabilidad un proyecto de decreto relativo a los nombramientos de empleados de la Cámara, realizados por el señor Presidente provisorio de la misma, senador doctor Benito Villanueva, en 5, 6 y 9 de octubre de 1916, y por el señor Vicepresidente de la Nación, por decreto de fecha 20 del mismo mes de octubre; fundada en la verdad de los hechos, y en la doctrina y práctica invariablemente aplicadas en el Senado argentino desde que comenzó a regir la Constitución vigente, y en los principios y consideraciones de alta política, en que se han fundado la institución del Senado y el cargo de Vicepresidente de la Nación, en su función permanente de Presidente de este cuerpo; y a pesar de considerar que sus miembros están suficientemente informados e ilustrados, después del estudio realizado por la digna Comisión Especial, cuyo despacho la honorable Cámara, en busca de mayor seguridad de acierto y por motivo de mayor reflexión, ha querido someter a su nuevo examen, — ha leído con la mayor atención los antecedentes inmedia-

tos del asunto, en los discursos de los mencionados señores en la sesión del 11 de diciembre próximo pasado, y en las palabras y discursos pronunciados por el señor Presidente del Senado, el señor senador Roca en nombre de la Comisión, y los señores senadores doctores Olaechea y Alcorta y Castañeda Vega, en la sesión del 13 del corriente mes y año, así como los documentos administrativos de la referencia, y ha creído conveniente presentar a Vuestra Honorabilidad por escrito los fundamentos del breve proyecto adjunto.

Es la primera vez en la historia del Congreso Nacional, bajo el régimen de la Constitución, que se produce una divergencia como la actual entre las dos autoridades que ella ha creado para el gobierno propio del honorable Senado, — el señor Vicepresidente de la República, como Presidente permanente, y el señor Presidente del Senado, *pro tempore*, como Presidente accidental del mismo, el primero, según el artículo 49, y el segundo, en virtud del artículo 50. Ambos tienen, pues, su institución en la misma fuente constitucional, y a ninguno de ellos le fijó atribuciones explícitas, salvo la contenida en las palabras: “el Vicepresidente de la Nación será Presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación”, y “el Senado nombrará un Presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del Vicepresidente, o cuando éste ejerce las funciones de Presidente de la Nación” (1).

Como la Constitución no ha enumerado las facultades que concedía como inherente al funcionario Presidente del honorable Senado, era forzoso atenerse a la prescripción general relativa a la función de presidir esta Cámara, cuya reglamentación ha confiado a cada una de las ramas del Congreso.

El artículo 58 establece: “cada Cámara hará su reglamento...” La doctrina invariable y unánime afirma que esta cláusula significa la adopción de todo el derecho parlamen-

(1) *Constitución Nacional*, arts. 49, 50 y 75.

tario existente, correlativo con nuestro sistema de gobierno, y que en ese caso los constituyentes argentinos reprodujeron de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, y estos de la ley y usos del antiguo parlamento británico (*lex et consuetudo parlamenti*) (2).

Y para no abundar en citas de autoridades personales, diremos con la Suprema Corte de Justicia Nacional, en su fallo, tomo 19, página 236, que “el sistema de gobierno que nos rige no es una invención nuestra: lo hemos encontrado en acción, probado por 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 formado 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”. “El reglamento es obra exclusiva de cada Cámara, y puede ser modificado y adicionado siempre que cada una de ellas lo juzgue conveniente” (id. p. 240).

Sobre la extensión y exclusividad de esta facultad de las cámaras para reglamentar sus propias funciones, y ejercer hasta la disciplinaria del castigo por desacato, no hay discrepancia entre los autores norteamericanos que han comentado la cláusula segunda de la sección V del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos, de la cual ha sido tomado el artículo 58 de la nuestra.

Así, pues, las atribuciones que hacen la función de un Presidente de una asamblea legislativa argentina son las que ella misma se dicta o define; y tratándose del Senado de la Nación, su Presidente no ejerce facultades contenidas explícitamente en la Constitución, sino las que el reglamento le concede, lo mismo que al Presidente provisorio, pues éste substituye la ausencia de aquél, con igual autoridad dentro de

(2) BLACKSTONE, *Comentarios de las leyes de Inglaterra*, L. I. C. II, párr. III.

la Cámara, pues como dijo un senador de los Estados Unidos en una discusión sobre las facultades incidentales para delegar su mandato en un senador de su elección por el término de una sesión, “el Vicepresidente, cuando está ausente de este recinto, no es el Presidente de este cuerpo; es sólo el Vicepresidente de los Estados Unidos; y cuando se halla aquí en virtud de su cargo, es el funcionario Presidente de este cuerpo”. (3).

Cushing y Story refieren el caso de Mr. J. C. Calhoun, quien, siendo Vicepresidente de la Unión en 1826, resolvió que “como Presidente del Senado no tenía poder para conservar el orden, ni llamar a él a ningún senador por palabras pronunciadas en el curso del debate, por su propia autoridad sino, sólo, en cuanto ella le fuera dada y regulada por el reglamento del Senado” (4).

Cuando el Vicepresidente de la Nación preside el Senado, ejerce atribuciones que el Senado le ha concedido, en virtud de su facultad discrecional para dictar su reglamento; y sólo cuando ejerce las funciones de Presidente de la Nación, pone en ejercicio poderes explícitos de la Constitución. Por eso creemos que no son fundadas las palabras del señor Vicepresidente, cuando en la sesión del 13 del corriente decía: “creo y espero que el honorable Senado, al tratar este asunto, no ha de llegar a herir la dignidad de la Nación, ni la alta representación que invisto, que no viene de la honorable Cámara, sino de la Constitución y del voto del pueblo argentino” (5).

Y como queda demostrado más arriba, las funciones de Presidente de la Cámara, únicas que el Senado pudiera herir, si bien tienen su origen en la Constitución, como las de todos los senadores, sólo pueden ser las que el Senado mismo le

(3) *Presidents of the Senate “pro tempore”, etc.*, por H. H. GILFRY, 1911, pág. 26.

(4) CUSHING, N° 289; STORY, pág. 739.

(5) *Diario de Sesiones del Senado*, 1916, t. II, pág. 513.

confiere en su reglamento, y que él puede derogar, modificar y adicionar; y son las mismas que ejerce el Presidente provisorio elegido por la Cámara, mientras reemplaza al Vicepresidente en la mesa de ésta. Es conveniente agregar que la Constitución entiende, al disponer que cada Cámara hará su reglamento, que ellas han de dictar las medidas y crear los poderes y formas, no sólo para la defensa, seguridad, honor y dignidad y privilegios de los miembros del cuerpo, sino para mantener sus relaciones con la otra Cámara, con el Poder Ejecutivo y demás órganos del Gobierno de la Nación y de las provincias.

Así, cuando el Vicepresidente de la Nación, como Presidente del Senado, dijo en el discurso citado: “he de mantener mi autoridad, he de sostener mis facultades constitucionales esenciales, y esto no tan sólo por lo que respecta a la alta investidura que me corresponde defender, sino también en pres y honra de la Cámara”, no puede haberse referido al empleo de medios extraños a los de la Cámara misma, pues de haber tenido en cuenta la intromisión de poderes extraños a ella, habrían importado sus palabras una amenaza atentatoria contra la inmunidad colectiva del cuerpo que preside, y contra la integridad de la Constitución misma, que ha creado la fuerza para el mantenimiento de los poderes públicos y defensa de la Constitución, y habrían significado un verdadero desacato; pero felizmente, y con elevado espíritu, el mismo señor Presidente ha significado ya a la Cámara el sentido respetuoso e inofensivo de sus palabras, que ella debe acoger como suficiente explicación; pues sería inadmisibles en un ciudadano a quien el voto de la mayoría de la Asamblea electoral ha elegido para formar parte del Poder Ejecutivo de la Nación, pueda emplear la autoridad de que eventualmente ha sido investido, o la que pudiera recobrar de aquél, en destruir la armonía entre el Congreso y el Poder de que forma parte, y entre el conjunto de los Estados confederados, representados y presididos por él en esta alta corporación, y el Gobierno Nacional creado por aquéllos, y que

sólo constituye un órgano central de la vasta coordinación de “Estados indestructibles de una Unión indestructible”.

En una circunstancia semejante, pero lejos de ser idéntica, y no por simple conjetura de lo que pudiera proponerse en la sesión, el Vicepresidente de los Estados Unidos, Mr. Millard Fillmore, el 3 de abril de 1850, exponiendo ante el Senado sus opiniones sobre las faltas al orden y su correctivo en los debates, así como la dificultad de calificar la falta, decía: “Si en mi deseo vehemente de obtener esto (la conservación del orden), algunas veces cometo un error, me complazco en reconocer que el Senado tiene en sus normas el remedio, y que por una simple apelación a él, ese error puede ser corregido sin agravio para ninguno. Pero tengo la más segura confianza de que mientras yo tenga razón, he de ser plenamente sostenido”. Y concluía con estas palabras, que merecen ser conocidas del honorable Senado: “como funcionario Presidente del Senado, siento que mi deber consiste en ejecutar la voluntad declarada de acuerdo con sus reglas y por su práctica. Si estas reglas son demasiado estrictas, sería mucho mejor modificarlas que violarlas. Pero tenemos un interés común, y sentimos un común orgullo en mantener el orden y la disciplina de este cuerpo, y yo, en consecuencia, siento que puedo apelar en confianza a cada uno de los senadores para que me ayuden a afirmar tan saludable prescripción” (6).

II

MISIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO. — FUNCIONES DEL VICEPRESIDENTE DE LA NACIÓN COMO PRESIDENTE DEL SENADO.

Ahora bien; a través de las más arduas vicisitudes de nuestra historia interna, el Senado argentino ha sido el refugio del espíritu de orden, de armonía, de serenidad y ecuanimidad, que ha procurado salvar la integridad de las ins-

(6) *Senate documents*, XIV, pág. 570.

tituciones tantas veces amenazadas por la demagogia, la anarquía y las excitaciones de los partidos políticos, tan inclinados a confundir su interés exclusivo y excluyente con el común interés de la Nación o de la Constitución, patrimonio de todos los argentinos y de todas las divisiones partidistas. Dentro de la limitación e imperfección cada vez menores en nuestra cultura política y de nuestra educación electoral, esta corporación ha sido formada casi siempre, y ha visto ocupadas sus bancas por los más eminentes estadistas de la República; los cuales, si en número, por desgracia tan considerable, han desaparecido, o no se hallan hoy en su recinto, han dejado en él la herencia inviolable y ejemplar de su patriotismo y conciencia del deber, representativo de la personalidad misma de la Nación, que sabrá en todo tiempo inspirar a sus sucesores esas cualidades que constituyen la esencia de la dignidad humana, de la virtud colectiva, y de la firmeza inquebrantable con que han de desempeñar los más arduos deberes del mandato impuesto por los Estados que representan en esta alta corporación.

El Senado ha sido instituído con fines y funciones inseparables de la existencia del gobierno republicano y federativo de la Constitución; es el cuerpo tantas veces llamado "el Consejo de los Estados" o provincias que concurrieron a formar la unión nacional; es una rama colegisladora del Congreso, y además de su relación bajo este mismo aspecto con el Poder Ejecutivo, tiene con éste otros vínculos de cooperación en la obra gubernativa: los acuerdos de carácter administrativo y la alternativa presencia en la silla presidencial de uno y otro poder, del Vicepresidente de la República, quien viene a ser, así, un funcionario de la más primordial importancia para mantener una continua comunicación de ideas, sentimientos e inspiraciones entre esta rama del Poder Legislativo y el Ejecutivo, del cual forma parte esencial y directa. Siendo el Senado la corporación que desempeña la misión de resistencia máxima en el mecanismo del equilibrio constitucional en todo el organismo político de la Nación, su Presi-

dente, su órgano de acción y de expresión, ejerce una de las misiones más altas en la República. Aparte de la muy augusta de presidir las sesiones del Senado de las provincias, manteniendo entre ellas el más perfecto equilibrio de influencia en su seno, lleva a las funciones del Poder Ejecutivo, cuando las ejerce, las inspiraciones e ideas del Senado; y trae a éste, cuando vuelve a su recinto, la inspiración, las ideas y la orientación necesaria de la política del Presidente, el que centraliza, mueve e imprime dirección al dinamismo del país.

Ni la Constitución, ni los usos y leyes del Congreso han querido hacer del Vicepresidente un agente mecánico y pasivo de voluntades extrañas. No puede existir un papel más elevado, ni más digno, ni más honroso, para un ciudadano argentino, que presidir este cuerpo, representar su dignidad y su decoro, dirigir y facilitar sus discusiones; contribuir a la más fecunda acción del poder legislador; decidir sus diferencias con su voto, el cual constituye un verdadero privilegio, no teniendo origen electivo en la misma fuente que el de los senadores, y velar por la conservación de las inmunidades y derechos colectivos, que sólo son una representación de los de las provincias de la Nación. La ley parlamentaria, o sea el conjunto de reglas que rigen la vida de las cámaras del Congreso, como emanación genuina de éstas, ni son una prisión, ni una coacción, ni una limitación exclusiva del funcionario que las preside; sino normas y direcciones indispensables para la mejor eficacia del trabajo legislativo. Someterse a ellas, es un deber, que obliga a la Cámara, como a su Presidente, porque “el poder del Senado para prescribir reglas no puede ser considerado omnipotente; él debe ser establecido con referencia y en conexión con el poder de presidir” (7).

Está, sin duda, dentro del espíritu de este cuerpo, en todo caso y con respecto a su actual Presidente, el mantener esa íntima correspondencia de recíproco respeto y coopera-

(7) STORY, párr. 739.

ción, que según el mismo ilustre comentador antes citado, debe inspirarse en el propósito de mantener “en perpetua independencia y dignidad a la Vicepresidencia”. Porque no puede desconocerse el resultado de la evolución realizada en más de un siglo de vida política en los Estados Unidos, y más de medio siglo en la República Argentina, durante los cuales el Vicepresidente tiende a ser cada vez más una acción principal en el Senado y en el Poder Ejecutivo. “El Vicepresidente, dice Roosevelt, debería en lo posible representar las mismas opiniones y principios que han asegurado el nombramiento y elección del Presidente... Un medio seguro de conseguir este deseado propósito, sería, sin duda, aumentar las atribuciones del Vicepresidente. Debiera ser siempre un hombre susceptible de ser consultado por el Presidente sobre toda gran cuestión política. Sería muy bien que tuviese un asiento en el gabinete; y sería muy bien que, además de su voto de desempate en el Senado, se le diese voto en casos ordinarios y acaso también el uso de la palabra en el debate” (8). El autor de estas palabras puso en práctica su idea en su presidencia, como Wáshington había llamado a sus consejos a John Adams; y en nuestro país, cuando ocuparon la Vicepresidencia los ciudadanos doctores José Evaristo Uriburu y Norberto Quirno Costa, ilustraron y honraron los consejos de gabinete con la alta autoridad de la experiencia, la capacidad y el patriotismo más acrisolado.

III

LA FACULTAD DE NOMBRAR EMPLEADOS Y AUTORIDADES. — EL REGLAMENTO DEL SENADO. — FORMACIÓN DE LA MESA.

No existe ejemplo de que ninguno de los vicepresidentes de los Estados Unidos hubiese reclamado para sí el uso de la atribución exclusiva de nombrar los empleados de la Cá-

(8) *American ideals*, págs. 231-232.

mara. Si bien es cierto que la Constitución de aquel país contiene con toda claridad la facultad de nombramiento diciendo: “El Senado elegirá sus demás empleados, y también un Presidente *pro tempore*, en ausencia del Vicepresidente, o cuando éste ejerce el cargo de Presidente de los Estados Unidos”; nuestros constituyentes comprendieron todo este pensamiento orgánico del cuerpo mismo en la cláusula del artículo 58, “cada Cámara hará su reglamento”; y aunque el Senado hubiese adoptado el suyo, aun vigente, de 1862, que distribuyó sus facultades de nombramiento entre la Cámara y el Presidente, no cabe duda de que por este hecho no ha renunciado a lo irrenunciable, a la facultad de dictar su reglamento, y por implicancia, la de modificarlo, cambiarlo y adicionarlo, alterando la actual distribución de atribuciones, o la creación de comisiones o entidades menores que la necesidad o la conveniencia impusieran para la mejor expedición de los negocios públicos a su cargo. “El acierto de confiar al Senado la elección de sus propios empleados y también de un Presidente *pro tempore* en ausencia del Vicepresidente, o cuando éste ajerce el cargo de Presidente, parece no haber sido nunca desconocido; y en verdad, es tan evidente, que es absolutamente innecesario reivindicarla” (9).

La confianza entre el Senado y sus empleados, y la necesidad de asegurar una elección eficaz, y una efectiva responsabilidad para el fiel desempeño de los deberes del cargo, son tan indispensables para el bien público, que apenas se menciona despierta la más universal conformidad. Así se formó la costumbre de abandonar al Vicepresidente su silla por un corto tiempo antes del final del período, para facilitar al Senado la elección de su Presidente provisorio... Esta práctica está fundada en una sabia y sana política... y evita que la elección pueda ser influenciada por excitaciones e intrigas temporarias, estimuladas por la vacante. “Así como es usual en la paz proveer a las contingencias de la guerra,

(9) STORY, párr. 741.

así también es útil en tiempos de profunda tranquilidad proveer a los casos de agitaciones públicas que puedan perturbar la armonía entre los poderes y la sociedad". Y la sabia disposición constitucional norteamericana que se inspira en la seguridad e inmunidad del Senado, ha encomendado a éste la provisión de todos sus empleados propios, sobre el principio de la confianza que debe tener en ellos, si bien, del punto de vista administrativo y policial de la casa, los coloca bajo las órdenes del Presidente.

El reglamento del Senado argentino, dictado en 1862, sólo tuvo en vista la unidad de miras, propósitos y conducta política del Presidente y Vicepresidente, y la constante armonía entre poderes que acababan de establecerse para cooperar a la definitiva organización y pacificación del país. Lo proveyó a su Presidente de todas las facultades ejecutivas que correspondían al cuerpo, considerándolo parte del mismo, y sin hacer mayor caso de que su nombramiento procedía de distinto origen. Teniendo en cuenta, sin duda, la dificultad práctica de las sesiones de elección, quiso simplificar y unificar la acción de la Presidencia, y sin orden ni método expositivo, reunió en el artículo 30 los más heterogéneos puntos de carácter parlamentario propiamente dicho, con los de índole disciplinaria y los de pura administración; y entre éstos, los de "presentar a la Cámara los presupuestos de sueldos y gastos de ella, nombrar a los oficiales (empleados) y demás subalternos, despedirlos cuando halle en ellos ineptitud, desidia o desobediencia". Entre tanto, le confía sin control del Senado, el "nombrar los senadores que hayan de componer las comisiones". Todos los demás altos empleados de la Cámara que ésta elige por sí sola, como los secretarios, quedan bajo la dependencia del Presidente.

Se ha desprendido, pues, la Cámara, de una prerrogativa inherente a su existencia y a su carácter de asamblea legislativa, bajo el derecho parlamentario de la Constitución, que es el de los Estados Unidos y el de Inglaterra, y en suma, el de todos los pueblos gobernados por el sistema represen-

tativo, con el propósito que nunca podrá ser irrevocable, de obtener un gobierno interior eficiente, enérgico y propio para afirmar, en los primeros tiempos de la Constitución, el respeto y la práctica de las buenas formas parlamentarias. Como estas facultades son inherentes a las asambleas, y no pertenecen a los funcionarios ejecutivos, salvo los casos, como el del Lord Canciller en la Gran Bretaña y el Vicepresidente en los Estados Unidos y en la República Argentina, en todo momento puede legalmente recuperarlas, derogarlas, modificarlas, restringirlas y ampliarlas según su voluntad, para responder a nuevas exigencias de nuevas épocas de crecimiento, de mayor preparación para la práctica parlamentaria.

Ningún criterio sereno, y formado en un estudio amplio de la historia de los parlamentos, podrá encontrar un espíritu de hostilidad ni de desmedro personal en la iniciativa de reformas reglamentarias, que se ajusten a la más estricta verdad jurídica, que no afecten la integridad de facultades pertenecientes a funcionarios de dentro o fuera de su seno, ni menos, que rocen atribuciones o privilegios propios de otras ramas o poderes del Gobierno. Y más justa aparece esta observación cuando se tiene presente que en los congresos de países mucho más grandes y civilizados que otros, los presidentes de asambleas tienen menos libertad de acción que en los segundos de menor importancia, como en los Estados Unidos, donde el Vicepresidente no nombra ningún empleado propio del Senado que preside; y si hemos de citar países de organización similar a la del nuestro, como el Brasil, habremos de ver cómo las diversas formas más extremas han sido conciliadas para una acción administrativa armónica y combinada entre los elementos de adentro, y el funcionario ejecutivo encargado de la presidencia titular y permanente.

El eminente magistrado y comentador de la Constitución federal brasileña, señor Joao Barbalho, explicando el artículo 18 de aquella carta, la cual da a cada Cámara la atribución entre otras, “de elegir su mesa” y “organizar su régimen interno”, define los poderes enunciados, de manera que coin-

cide en absoluto con la forma aconsejada por la Comisión Especial, cuyo despacho tenemos a estudio, y dice: “la mesa es una comisión elegida por los representantes entre sí, para centro y dirección de sus trabajos y para la policía interna de la casa. Si esa elección perteneciese a algún poder extraño, quedaría limitada y oprimida la autonomía de las Cámaras. En la mesa del Senado, agrega ese autor, uno de los miembros, el Presidente, no procede de la elección de la Cámara. Presídela el señor Vicepresidente de la República, y en caso de impedimento suyo, esa presidencia pasa al Vicepresidente del Senado” (10).

Lo que el Senado brasileño ha resuelto ya, interpretando en forma conciliatoria el precepto constitucional transcripto, la Comisión Especial de esta Cámara lo propone como una forma de conciliar el principio de la centralización de las facultades ejecutivas, parlamentarias y administrativas en el Vicepresidente de la República, con el de la exclusiva elección de la Cámara: un sistema mixto, en el cual la mesa forma una comisión o consejo con el Presidente, el Presidente *pro tempore* y el Vicepresidente provisorio, para el nombramiento y remoción de empleados del Senado y la confección de los proyectos de presupuesto, sueldo y gastos del mismo. Sólo la influencia de circunstancias capaces de interesar los sentimientos de susceptibilidad personal, y la opinión manifestada por el señor Presidente, de que tal fórmula afecta “facultades constitucionales esenciales” suyas, por creerlas implícitamente comprendidas en la Constitución, o en el derecho parlamentario anterior a ella, han podido sugerir la creencia de que este proyecto afecta tales atribuciones; pues, lo más justo sería, dentro del pleno derecho parlamentario, que una comisión de puros senadores elegidos por el método con que se designa todas las demás comisiones internas, formase esta otra nueva que se denominaría “de régimen interior”, la cual tendría a su cargo la función consultiva del Presidente, del

(10) BARBALHO, pág. 63.

Presidente y Vicepresidente provisorios, cuando se hallasen en funciones de la Cámara para todos sus proyectos de leyes, resoluciones o decretos sobre personal, presupuestos y demás asuntos de orden económico del Senado.

La solución de la dualidad planteada, entre la elección completa del personal subalterno por la Cámara, o su designación por la autoridad exclusiva del Presidente, es, pues, y será siempre, una cuestión de oportunidad, de conveniencias o ventajas prácticas; pero nunca importará una duda ni vacilación doctrinales, pues, como queda demostrado, uno y otro término de la disyuntiva se apoyan en la misma fuente del poder del Senado para darse su propio reglamento y optar, en consecuencia, por uno u otro sistema. Y en cuanto se refiere a atribuciones necesarias en manos del Presidente, sea de afuera o de adentro de su seno, es indudable que debe poseer todos los medios e instrumentos eficaces para desempeñar su mandato, en defensa y conservación del Senado y de los fueros colectivos e individuales de sus miembros, y para la ejecución de las órdenes que en su calidad de cuerpo colegiado emitiesen para ser cumplidas por la presidencia, ya con relación a sus propios miembros o empleados, ya en relación con personas o poderes extraños. Porque no ha de olvidarse que la única base constitucional de la autoridad del Vicepresidente de la Nación, como Presidente del Senado, es el artículo 49 que así lo prescribe, y que esa presidencia debe ejercerse de acuerdo con la ley general parlamentaria, determinada por el reglamento que dictare la Cámara (11), el cual contendrá todo lo que su voluntad quisiera particularizar en ella, debiendo atenderse, en cuanto a lo demás no previsto, a las interpretaciones legales y al conjunto de normas o reglas contenidas y usadas en los cuerpos de legislación inglesa, norteamericana y de otros parlamentos similares o análogos.

Así, mientras el Senado no derogue, modifique o adicione

(11) *Constitución Argentina*, art. 58.

el actual reglamento, éste constituye para el Presidente la ley orgánica del cuerpo, y de procedimientos para su régimen interior; y a él deben ajustarse todas las interpretaciones de los actos realizados por sus autoridades en relación con el orden de los debates, con la disciplina y conducta de sus empleados y con la administración de los recursos que la ley de presupuesto le asigna.

Del punto de vista del gobierno del personal de empleados de la Cámara, es oportuno hacer notar que, por grande que sea el anhelo público por ver planteado un sistema de estabilidad y de permanencia de todo empleado en su puesto, de manera que constituya un verdadero "estado personal", este sistema no ha sido aún establecido por ley ni reglamento alguno, hallándose los empleados de la Cámara, cuyas funciones no han sido expresamente regladas, a la merced de los cambios y movimientos de todo orden que pudieran emanar de la autoridad gubernativa del Senado; y por más que sea un principio prestigioso por lo justo y conveniente, el de la inamovilidad de los empleados fundada en la buena conducta, en la capacidad y en un régimen razonable de ascensos, forzoso es reconocer que, no existiendo ley ni reglamento obligatorios que así lo fijen y le den la debida sanción, no es de estricto derecho desconocer la facultad para modificar o alterar por razones circunstanciales, la situación de los empleados, colectiva o individualmente considerados.

Invocando la misma autoridad y por las mismas causas con que un Presidente provisorio del Senado nombra y remueve "los oficiales y demás subalternos" (12), el Vicepresidente, en posesión de la presidencia titular del Senado, ya que no tiene en cuenta el principio de continuidad en las funciones, podrá modificar y alterar, dentro de la cláusula reglamentaria citada, lo que hubiese decretado su antecesor, sin que se contenga en todo el cuerpo de reglas internas una

(12) *Reglamento del Senado*, art. 30.

sola disposición que consigne la apelación o la intervención aprobatoria del Senado para tales actos; por más que no podría desconocerse en el terreno de la interpretación jurídica más exigente, la potestad para aprobar o desaprobar tales medidas, las que se fundarían siempre, como ya lo han establecido la jurisprudencia judicial de los Estados Unidos y la nuestra, en la amplia facultad del artículo 58 de “dictar su reglamento” (13).

IV

USO DE LA FACULTAD EN EL CASO ESTUDIADO. — DURACIÓN DE LOS PODERES DEL PRESIDENTE “PRO TEMPORE”

En tal sentido, esta Comisión, impuesta de los decretos respectivos de los señores Presidente provisorio, de fecha 5, 6 y 9 de octubre del próximo pasado, y Vicepresidente de la Nación, de fecha 20, no ha podido menos de notar la falta de observancia del verdadero espíritu del artículo 30 del reglamento, en la cláusula “nombrar a los oficiales y demás subalternos, despedirlos cuando halle en ellos ineptitud, desidia o desobediencia, poniéndolos en caso de delito a disposición de juez, con los antecedentes”. Porque si el texto pone una condición para que esos empleados sean despedidos, es evidente que debe preceder a este hecho la debida forma de juicio en que el acusado pueda ser oído en su descargo.

Pero, se dirá que el fundamento de los nuevos decretos del señor Presidente era su creencia en la nulidad de los dictados por el señor Presidente provisorio, por las causas que enunció en su discurso en la sesión del 11 de diciembre, a saber, la falta de autoridad del segundo por haber cesado en el cargo el 12 de octubre, y la omisión de detalles sobre constancia de las fechas, o anotaciones en la mesa de entradas,

(13) *Anderson v. Dunn*, 6 WHEATON 204; *United States v. Ballin*, U. S. 144; *Fallos de la S. C. de J. N.*, t. X, pág. 231.

o falta de conocimiento *de visu* de las renunciaciones de unos, y la ausencia de resolución afirmativa en la solicitud de jubilación de otros.

Estos fundamentos se hallan destruídos, el primero, por el mismo señor Presidente en su referido discurso, cuando dijo que de la causa de cesación en sus funciones, “no había hecho mérito, porque se trataba de una prolongación de hecho, y por considerar además, que ese error no invalidaba los actos”. A lo cual debe agregarse la imprecisión de la Constitución y la ausencia de esclarecimiento en el reglamento (14), en lo relativo a la duración de las funciones, pues sólo dice que “el cargo de Presidente y Vicepresidente provisorios durará por el término de las sesiones de cada año”, sin especificar si esas sesiones son exclusivamente las ordinarias ni el caso en que hallándose el Vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo, qué funcionario debe presidir el Senado después del 30 de setiembre de cada año.

La segunda causa tampoco aparece suficientemente fundada, pues debe tenerse en cuenta las prácticas administrativas y la ausencia de un orden estricto en el trámite de los asuntos en las oficinas, el cual, desde los despachos ministeriales hasta la última repartición pública, con la mayor frecuencia es interrumpido, retardado o acelerado, por la intervención directa y personal, o por la orden verbal de jefes superiores que, por razones de urgencia u otras difíciles de precisar, toman sobre sí la acción de interrumpir los trámites. Lo que vale, entonces, en ausencia de un código administrativo al cual pueda ajustarse los trámites y las responsabilidades, es el acto definitivo del funcionario que tiene autoridad para resolver en última instancia, en cada caso.

La Comisión de Negocios Constitucionales coincide, pues, con la Especial, en cuanto no cree deber pronunciarse sobre la nulidad de los nuevos decretos anulatorios de los primeros, tanto más cuanto que de las diversas ocasiones en que el señor

(14) Art. 10.

Presidente ha querido explicar la intención de esos actos, resulta que sólo han existido malentendidos o desinteligencias ocasionales, y que en homenaje a la "cordialidad de relaciones que debe existir entre el Senado y su Presidente", la mejor política, es, sin duda, el mantenimiento de las cosas en el estado en que se hallan actualmente. Pero, cree la Comisión que el honorable Senado debe dejar constancia de que tales actos producidos por el señor Vicepresidente de la Nación, en el ejercicio de la Presidencia del honorable Senado, no concuerdan con el criterio esencialmente justiciero con que deben ser aplicados aquellos artículos del reglamento, y esto en salvaguardia de la integridad y respeto debidos a su dignidad y a sus prerrogativas.

¿Es oportuna, es posible, es conveniente la iniciativa de una reforma reglamentaria en estos momentos, bajo la presión de un conflicto de autoridad entre los señores Presidente y Presidente provisorio del Senado, y limitada a sólo dos puntos del vasto material comprendido por el reglamento? No debe olvidarse que éste tiene ya una antigüedad de cincuenta y cinco años, sin que se haya introducido una sola enmienda relativa a la situación de los empleados y a varios otros tópicos de igual o mayor importancia; de manera que una reforma parcial, circunscripta a un solo punto del reglamento, no satisfaría la exigencia ineludible de su coordinación con las múltiples faces del desenvolvimiento político y económico del Senado y del país.

Es, por el contrario, de evidente oportunidad, ahora que se inicia un nuevo período presidencial para el Senado, emprender un estudio general de todo el reglamento, con el fin de colocarlo al nivel del desarrollo alcanzado por nuestra vida parlamentaria, y por el crecimiento de la Nación, y la correlativa complicación de los métodos e intereses vinculados con la elaboración de la ley. Si en alguna faz de nuestra legislación interna correspondería una prolija investigación y estudio, es en ésta, pues más de medio siglo de vigencia del reglamento en un organismo político como el de la Re-

pública, ha dejado ver innumerables defectos, imprevisiones o insuficiencias, de urgente corrección. Si bien se comprende que tal reforma general nunca sería posible en este final de sesiones, de un período irregular por tantas causas no imputables a esta Cámara del Congreso, no es menos comprensible que se podría crear la comisión o junta encargada de preparar los elementos de la obra, la cual podría ser presentada al Senado en el primero o segundo mes de las próximas sesiones ordinarias.

No así, por cierto, en lo relativo a la enmienda comprendida en el artículo 1º del despacho de la Comisión Especial, la que responde a una necesidad largo tiempo sentida en esta Cámara, de substituir el imperio, siempre sujeto a dudas y varia interpretación, de la costumbre o uso tradicional, por una prescripción terminante y obligatoria, respecto de la duración del mandato del Presidente y Vicepresidente provisorios. Porque, cuando se considera el artículo 50 en correlación con los que rigen el orden y categoría de las sesiones del Congreso; con los términos no siempre fáciles de fijar, de las de prórroga y extraordinarias; y con el artículo 75 y correlativas leyes de acefalía del Poder Ejecutivo; cuando coincide el nombramiento de Presidente para el del caso de acefalía, con el Presidente *pro tempore*, la confusión es frecuente y embarazosa, y en casos como el administrativo que motiva este dictamen, puede ser ocasionada a conflictos susceptibles de asumir proporciones tan graves como lamentables y enojosas.

Por esta causa, no puede menos la Comisión de Negocios Constitucionales que recomendar la inmediata sanción del artículo 1º del proyecto de decreto de la Comisión Especial, la cual resuelve en hora oportuna, una situación que, no hallándose propiamente comprendida en el reglamento, sino en la Constitución, aquél debe sólo determinar la duración del cargo, y creemos que la forma proyectada resuelve plenamente toda duda y evita toda tergiversación.

Es útil, tal vez, por vía de referencia, consignar aquí la

forma cómo el Senado de los Estados Unidos ha resuelto la misma duda de la cláusula similar de su Constitución, sobre la base de las siguientes proposiciones :

- a) La duración del cargo de Presidente *pro tempore*, no expira con la reunión del Congreso después de su receso, aunque el Vicepresidente hubiese concurrido a tomar posesión de su puesto;
- b) La presencia del Vicepresidente no produce el efecto de dejar vacante el cargo de Presidente *pro tempore*;
- c) El cargo de Presidente *pro tempore* debe ser desempeñado mientras dure el beneplácito del Senado.

Así la regla permanente número 1 del Senado de los Estados Unidos quedó consignada en el diario del 12 de marzo de 1890, como sigue:

“Es atribución del Senado elegir su Presidente *pro tempore*, quien mantendrá su cargo mientras dure el beneplácito del Senado, y hasta que uno nuevo sea elegido, y desempeñará los deberes del mismo durante todas las ausencias futuras del Vicepresidente, hasta que el Senado disponga otra cosa” (15).

El artículo propuesto por la Comisión Especial desuelve toda dificultad posible en nuestro régimen de sesiones, diciendo que “el Presidente y Vicepresidente provisorios en ejercicio al iniciarse el receso del Congreso, continuarán en el desempeño de sus cargos hasta la inauguración efectiva del nuevo período legislativo”, el cual puede postergarse, como es tan frecuente, mucho más allá del plazo perentorio del artículo 55 de la Constitución.

(15) *Senate Manual*, etc., 1915; *Senate Documents*. Vol. XXX, 1911.

V

POLÍTICA Y MORAL DE LOS HECHOS. — ACCIÓN CONTRA
LA AUTORIDAD DEL SENADO. — CONCLUSIÓN

Ahora bien, la Constitución de Negocios Constitucionales no puede dejar de tomar en cuenta el aspecto de alta política, y la faz moral de los hechos producidos, dado que no ha sido ajena a ellos la pasión ambiente, la cual ha llegado a pronunciarse respecto del Senado, a propósito de las resoluciones transitorias o incidentales en este asunto, en forma desconsiderada e impropia de los respetos que él merece, tanto por su institución, como por el valor individual y colectivo de sus miembros. Pero no debe extrañar a la honorable Cámara esta actitud y lenguaje en esta época, en que, por una sucesión continuada de hechos de mayor significación y más elevada procedencia, se va erigiendo como en un sistema el atacar sin freno ni medida las prerrogativas del alto cuerpo representativo de los Estados argentinos. Desde hace cerca de diez años viene advirtiéndose, no sólo en algunos órganos de la prensa, sino en otros poderes del Gobierno de la Nación, una marcada tendencia a disminuir y obstruir el más amplio ejercicio de las facultades reconocidas y los poderes conferidos al Senado por la Constitución; a punto de que ya en 1912 tuvo ocasión de pronunciarse en forma solemne, contra la presión que la otra honorable Cámara ejercía sobre él en la discusión de la ley general de presupuesto. Por parte del Poder Ejecutivo, además, no ha podido menos de advertirse la ausencia de esas formas y atenciones, no ya con sus miembros en particular, de que no es el caso ocuparse, sino en su carácter corporativo, y que en la práctica norteamericana se llama la "senatorial courtesy", la cual procede del origen del mandato de sus miembros, quienes, no obstante el general conocimiento de las nociones más primarias del gobierno federativo, representan la entidad política de las provincias argentinas, las cuales, aparte de sus cesiones y delegaciones de

poder en obsequio de un gobierno común central, han conservado una vasta esfera de acción propia y de soberanía reservada, de la fuente misma de aquellos “pactos preexistentes” para constituir la unión nacional, la que han conservado por no haber sido delegada al Gobierno Federal (16), que origina el derecho afirmado en el artículo 107, de celebrar tratados parciales entre ellas y con la nación-estado; de tal modo que, para no excedernos en referencias conocidas, ellas forman en la extensión de dicho poder reservado, verdaderas entidades de derecho de gentes, el que les es aplicable, según una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por tratarse de estados independientes entre sí, y con respecto al Estado nacional, en todo cuanto no han delegado en él para los fines supremos de la unión nacional (17).

No serían justas la crítica que se dirigiera contra este honorable Senado, y las tentativas de diverso origen para desmedrar su alta autoridad y representación, porque en todo tiempo ha sabido mantenerse en el nivel superior de su misión pacificadora y reguladora entre los otros poderes; pues, por la especial posición que ocupa en el organismo gubernativo nacional, él es como el fiel de la balanza ideal del equilibrio entre todos los demás miembros del vasto conjunto. Como carece de otros elementos de fuerza para hacer respetar sus deliberaciones o sus fueros, no siendo la fuerza pública de la Nación, creada para hacer cumplir la Constitución por acto del Poder Ejecutivo, su conducta reservada y prudente, como la de la Corte Suprema y demás tribunales de justicia, cuando el apoyo del poder material les falta, se limita a lo único que puede hacer, esto es, hacer oír su protesta, exponer su derecho, apelar a la opinión pública de la Nación, la cual, por mucho que la extravíen las pasiones del momento, siempre cede a los dictados de la razón y la justicia.

(16) *Constitución Argentina*, art. 104.

(17) *Fallos*, t. XIII, pág. 456; *Código Civil*, art. 1245.

Han debido siempre ser ajenas a su conciencia del deber político que le incumbe, —superior a todos los intereses localizados en partidos o círculos,— las sugerencias de la pasión inherente a tales orígenes; porque se ha dado cuenta de su misión constitucional, de salvaguardar los principios y resortes esenciales de la unidad, la integridad y la paz de la Nación, evitando a costa de innominados sacrificios, la invasión del espíritu de anarquía y demagogia, apenas adormecido en el corazón de la masa argentina, y a veces excitado de afuera por la concurrencia y coincidencia de otros géneros de anarquía adventicios, que hallan en la nuestra, levadura cálida de germinación. Ni puede tampoco en forma ni medida alguna reprocharse al Senado argentino un espíritu ultra conservador, ni estacionario, ni menos reaccionario o aristocrático, pues es proverbial la amplitud de criterio con que ha acogido en su seno, o ha iniciado las más avanzadas reformas legislativas, sociales o políticas, compatibles con el estado de la conciencia nacional en su hora. En cambio, ha sabido resistir, con una constancia que la historia reconocerá, a no dudarlo, las tentativas de la demagogia, del desorden o de la disolución federativa, la cual en varias ocasiones no muy remotas, pugnó por asomar de nuevo su cabeza ensangrentada en las pasadas guerras civiles. No por eso dejó de prestar su apoyo a los más sanos progresos de la idea democrática, que ha venido revelándose al par de la difusión de la instrucción popular, y tomando su lugar en forma de leyes electorales, que en 1904 y 1912 tuvieron su más evidente prueba práctica. Pero democracia no es centralismo, ni unitarismo, como a veces suelen aparecer confundidos, porque la forma federativa, antes que obstruir facilita y estimula, por la diversidad de los campos experimentales de las provincias, los ensayos legislativos que después benefician a la Nación entera.

La Comisión ha entrado en esta digresión a designio, para que, si el honorable Senado le presta su asentimiento expreso o tácito, sirvan estas palabras de advertencia a la opinión del pueblo en las provincias de toda la Nación, de que

se halla siempre vigilante, no sólo sobre sus propias facultades y deberes, sino sobre los peligros y acechanzas que de varios orígenes pueden amenazar la paz, la seguridad o el desarrollo de la joven nacionalidad argentina. Esos peligros, no es necesario que sean exteriores solamente; acaso los mayores son los de adentro, los de la propia inexperiencia, irreflexión y apasionamiento, que la educación aun no ha madurado del todo; y el Senado, por su sabia organización, y serena y compensadora labor, no es la menor de las influencias que en el medio siglo de vida institucional ha impedido reversiones y ha estimulado progresos efectivos e indestructibles. Comprende el deber que le incumbe en este momento difícil de transición de los hábitos gubernativos, formados hasta ahora, a otros representados por fuerzas más nuevas, impulsos acaso más activos, ritmos más precipitados, y cree de su deber no abandonar la norma de conducta que le marca su institución orgánica, como un poder compensador, regulador y progresivo, sean cualesquiera las formas que asuman las nuevas corrientes de opinión en el gobierno de la República.

Piensa la Comisión de Negocios Constitucionales, que V. H., al tomar en consideración el adjunto proyecto de decreto, menos significativo de lo que las circunstancias lo han hecho, ha de darle su verdadero valor de un simple episodio de administración interna, substancialmente concluído en sus causas y efectos reales; pero que ha tenido en realidad, la virtud de despertar el celo de la prerrogativa y el sentimiento del decoro y la dignidad, nunca extraños en quienes, por diversos orígenes, representan la misma entidad soberana del pueblo de la Nación. Al fundar para lo sucesivo, en el recinto del honorable Senado, una situación de sincera cordialidad y cooperación, dentro de los respetos recíprocos entre las bancas y la Presidencia, habrá de confirmarse la invariable tradición de hidalga cortesía y serena altivez, nunca reñidas con las legítimas diferencias de la opinión política, y con los fueros supremos de la verdad y de la justicia, sin las

cuales no pueden existir instituciones libres ni hombres dignos de poseerlas.

Por estas consideraciones, la Comisión aconseja a V. H. prestar su aprobación al despacho de la Comisión Especial de fecha 6 del corriente, con substitución de los artículos 2º y 3º por los siguientes:

Art. 2º Se designará una Comisión de tres senadores para que prepare un proyecto general de reformas al reglamento, el que deberá ser presentado en los dos primeros meses del próximo período de sesiones ordinarias. Los secretarios y el director de la Biblioteca, prestarán a esta Comisión su concurso y el de sus empleados.

Art. 3º El artículo 1º de este decreto, se incorporará desde luego al reglamento.

Sala de la Comisión, febrero 17 de 1917.

*J. V. González. — Octavio Iturbe. —
Luis Linares.*

IV

INTEGRACION DEL SENADO FEDERAL

INTERVENCIÓN A LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

INTEGRACION DEL SENADO FEDERAL

INTERVENCIÓN A LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Sesión del 12 de setiembre de 1916

I

ANTECEDENTES Y EXPOSICIÓN DEL CASO

Honorable Senado:

La Comisión de Negocios Constitucionales, ha tomado en consideración todos los documentos relativos a la situación porque atraviesa el Poder Legislativo de la Provincia de Entre Ríos; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la sanción del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º El Poder Ejecutivo intervendrá en la Provincia de Entre Ríos, a objeto de asegurar el funcionamiento del Poder Legislativo de la misma y la elección de senadores nacionales que le corresponden, con arreglo al artículo 46 de la Constitución Nacional.

Art. 2º Autorízase al Poder Ejecutivo, para hacer los

gastos que demande el cumplimiento de la presente ley, imputándose a la misma.

Art. 3º Comuníquese, etc.

Buenos Aires, 31 de agosto de 1916.

*J. V. González. — Ignacio D. Irigoyen. —
P. Olaechea y Alcorta.*

Sr. Presidente. — Está en discusión en general el despacho de la Comisión.

Sr. González. — Pido la palabra.

Debo comenzar por declarar que la Comisión de Negocios Constitucionales, al proceder al estudio de este asunto, se ha despojado de todo carácter político en el sentido partidista. Ha considerado el asunto como lo haría un juez, como juez de derecho encargado de fallar en una contienda entre varias partes. El caso, por lo demás, así lo autoriza, como se verá por el conocimiento sucinto que daré de los documentos que lo acompañan.

Hay hechos que no se pueden ocultar a la simple vista, y sugieren, desde luego, la razón por qué la Comisión ha adoptado la fórmula de intervención consignada en este despacho.

Como tuve ocasión otra vez de decirlo, el honorable Senado se encuentra en el caso de terminar las sesiones ordinarias de este período, sin que una de las provincias de la Nación haya realizado el deber de nombrar los senadores que integren este cuerpo y den a esa provincia la igualdad de representación en su seno.

Ha considerado la Comisión, y es de estricto derecho parlamentario, que el honorable Senado no puede consentir en que una provincia deje transcurrir todo un período sin llenar este requisito, que la ley, por otra parte, ha hecho obligatorio por una de sus disposiciones, estableciendo que la elección de senadores debe ser hecha antes del 1º de marzo del año en que expire el mandato anterior.

Como se ve, y teniendo en cuenta los precedentes parlamentarios de nuestro Gobierno, esta demora no puede ser justificada, y sean cuales fueren los incidentes que acompañen esta situación, el Senado, en el sentir de la Comisión, estaría en el caso de exigir a la Legislatura de Entre Ríos la integración de este cuerpo, por lo menos.

Esta sería una de las causas evidentes de intervención del Estado federal en el orden interno de una provincia, la cual se podría hacer de diversas maneras: ya por el medio establecido por la ley misma, o sea por intermedio del Poder Ejecutivo de ese Estado, como agente natural del Gobierno Federal, ya por medio de lo que nosotros llamamos una intervención, la cual debe ir para restablecer la forma de gobierno alterada por la lucha de los partidos representados en la Legislatura de Entre Ríos.

Las dos causas de intervención están perfectamente justificadas, como lo pueden ver los señores senadores por los documentos que obran en el seno de la Comisión y han sido publicados, y que leeré sólo en la parte pertinente.

Conocidos como son, en general, los hechos que constituyen la perturbación en el orden institucional de la provincia de Entre Ríos, ahorraré muchos pormenores, en obsequio a la brevedad, y daré lectura de esos documentos en cuanto ellos importan la afirmación unánime de la subversión institucional interna, y una petición de intervención; porque cuando se interviene —y esto lo saben bien los señores senadores— para restablecer la forma republicana de gobierno, no se necesita petición de parte: el Congreso interviene *motu proprio*, porque es el Poder encargado de velar por su mantenimiento. Ahora, como un elemento de juicio, es conveniente tener en cuenta las peticiones y manifestaciones de opinión de las autoridades locales y de los partidos, para que así se vea que el Congreso no va allí en forma violenta, ni a perturbar la paz interna, ni a vulnerar sus instituciones en su faz moral ni política. Esto es lo que la Comisión cree ha-

ber evitado, al tener en cuenta todas estas manifestaciones procedentes de aquel origen.

Así, el grupo de senadores demócratas de la Legislatura de Entre Ríos, se presenta con fecha 6 de julio de este año, haciendo presente, —no lo digo en sentido afirmativo, sino informativo,— lo siguiente:

“Por segunda vez los que suscriben, miembros del honorable Senado de la Provincia de Entre Ríos, recurren ante vuestra honorabilidad, para daros cuenta de procedimientos empleados por una parte de la representación legislativa, en complicidad con el Poder Ejecutivo, que evidencian de una manera clara y precisa que, con la asunción del Partido Radical al Gobierno, se ha iniciado un período de subversión institucional que reclama la atención de las autoridades supremas de la Nación, para salvaguardar los principios fundamentales y los derechos del pueblo.

Tiene ya conocimiento vuestra honorabilidad, por nuestras comunicaciones anteriores, y por el memorial que con fecha 8 de mayo próximo pasado dirigimos al Presidente de la Legislatura de la Provincia, y que en copia tuvimos el honor de elevaros, de los medios arbitrarios y atentatorios puestos en práctica por la minoría radical de ambas cámaras, antes de su renovación, y con la anuencia y coparticipación del Poder Ejecutivo, para evitar que dentro del período establecido por la Ley Electoral número 8130, y de acuerdo con los preceptos de la carta fundamental, se hiciera la designación de representantes al honorable Senado de la Nación.”

Y más adelante dice:

“Manteniendo siempre el propósito abusivo y obstruccionista, la minoría radical y el Poder Ejecutivo lograron que la Legislatura anterior, que era a quien de hecho y de derecho le correspondía designar senadores, no llenara esa función constitucional.

Respondían estos procedimientos, como lo han constatado los hechos, al propósito de lograr por medio de in-

fluencias reñidas con los principios de la moral o por sorpresa, una mayoría accidental que le permitiera consagrar senadores a los candidatos oficialistas, o en su defecto, esperar la renovación de la Legislatura y obtener en el comicio, con la colaboración arbitraria de las autoridades y el fraude y la coacción, la mayoría de las representaciones a elegirse.”

En otra parte expresan:

“En consecuencia, se han violado los principios constitucionales y los preceptos del Reglamento, y se ha resuelto una investigación que no se llevará a cabo así, porque la Comisión no podrá constituirse, pues no hay en la Cámara sino dos senadores radicales en ejercicio, los que fueron designados, estando decorosamente inhabilitados para aceptar formar parte de la misma los senadores demócratas, que no pueden prestarse a autorizar un subterfugio atentatorio, como también porque no se ha establecido un término para expedirse, no obstante nuestro insistente pedido, y en consecuencia, la solución de esta situación se prolongará indefinidamente.

Como queda demostrado, se han subvertido principios institucionales y se ha colocado a la Provincia fuera de la Constitución, pues no existe Poder Legislativo que, de acuerdo con el artículo 164 de la misma, debió quedar constituido el primero del corriente.”

Y terminan: “Verán con verdadero sentimiento patriótico cualquiera resolución que tomara vuestra honorabilidad para regularizar constitucionalmente la situación de Entre Ríos, antes que las agresiones del oficialismo despierten en el espíritu público temperamentos contrarios al respeto que deben merecer las autoridades cuando proceden de acuerdo con sus grandes deberes, o lo induzcan a procedimientos que no encuadren dentro de los principios que consagran el ejercicio regular y tranquilo de los derechos políticos.”

Posteriormente, el 15 de agosto, dirigen otro telegrama al Presidente del Senado, en donde dicen: “Que al empezar el debate en particular del diploma del senador electo por

La Paz, el senador radical de la Puente hizo moción para que se llamase a intervenir en él al Ministro de Gobierno, so pretexto de levantar los cargos formulados al Poder Ejecutivo, moción que fué aprobada con el voto del propio señor Maciel, cuyo diploma se estaba discutiendo, y el del Vicegobernador, en desempate, a pesar de nuestras oposiciones, pues estimábamos inconstitucional y deprimente para la dignidad del Senado la intervención del Poder Ejecutivo en un acto que es privativo de aquél”.

Y más adelante agrega: “La minoría compuesta por seis radicales titulares y electos, abandonó el recinto, impidiendo la discusión de los demás diplomas”.

El telegrama a que se refiere este anterior, es del grupo radical de la Legislatura, que en su comunicación al Presidente del Senado, dice así: “Los senadores radicales que subscriben, titulares unos y electos otros en los comicios de 4 de junio último, tiene el honor de dirigirse al señor Presidente del honorable Senado de la Nación, poniendo en su conocimiento que se han visto obligados a retirarse del recinto de la Legislatura, dejando sin quórum la Cámara, por haber votado los senadores demócratas, en la sesión de la fecha, el rechazo del diploma del senador radical electo por La Paz, señor Miguel Maciel, a quien la Junta Electoral otorgó diploma por haber obtenido una mayoría de ciento setenta y siete votos, después de haber propuesto substituirlo con el candidato demócrata, señor Eduardo Núñez, arguyendo falsamente la intromisión del señor Ministro de Gobierno en los preliminares del acto electoral; cargo que retiraron al presentarse éste en el recinto para levantarlo, y supuestas presiones ejercidas por los administradores del saladero Santa Elena, lo que tampoco justificaron en ninguna forma, siendo, por el contrario, desvirtuados terminantemente por documentos emanados de ciudadanos demócratas, que actuaron como fiscales en esos comicios, quienes reconocen la más perfecta corrección del acto electoral en dicho colegio. Con tal actitud, ha quedado evidenciado el propósito de los senadores demó-

cratas, de rechazar todos los diplomas de los elegidos por el Partido Radical, con el solo objeto de despojarlo de las dos senadurías nacionales que le corresponden, por su mayoría en la Legislatura de esta provincia, y formar a la vez mayoría adversa al Gobierno, para obstaculizar su desenvolvimiento normal, lo que conceptuamos atentatorio a la Constitución y una usurpación de la soberanía popular. Por tales motivos, esta representación solicita del honorable Congreso Nacional, por su digno intermedio, el envío de una intervención, o, en su defecto, de un Comisionado, para que estudie los antecedentes del asunto y regularice la situación anormal creada por los denunciados acontecimientos.”

Por su parte, el señor Gobernador de la Provincia, se dirigió también al honorable Senado diciendo:

“El Poder Ejecutivo de Entre Ríos cree necesario y oportuno llevar a vuestra honorabilidad una información fidedigna y circunstanciada de los acontecimientos que obstan a que se cumpla el deber que preceptúa el artículo 46 de la Constitución Nacional, concordante con los artículos 12 y 13 de la Ley de Elecciones número 8831 y con el artículo 137, inciso 5º, de la Constitución de la Provincia; y procede así, anticipándose a las advertencias o exhortaciones que vuestra honorabilidad pudiera hacerle conforme a los recordados estatutos, —porque se siente muy seguro de haber puesto de su parte cuanto le permiten sus atribuciones, y cuanto —dentro de ellas— le ha sugerido su vivo anhelo de que la vida democrática del Estado se desenvuelva dentro del más perfecto orden institucional.

He de agregar que, aparte la irregular situación creada —en el orden federal— por el incumplimiento del precepto del artículo 46 de la Constitución, el régimen institucional de Entre Ríos se encuentra seriamente perturbado por falta de funcionamiento de la honorable Legislatura, en ninguna de sus ramas, ya que la Cámara de Diputados, a pesar de constituida en forma, debe entrar en sesiones *simultáneamen-*

te con el Senado, por disponerlo así el artículo 111 de la Constitución de la Provincia.

Y entre tanto, y por causa de esa falla, existen 14 presidentes de corporaciones municipales; 3 jueces de primera instancia y 2 consejeros de educación, sin el acuerdo que debe prestar o negar el Senado, de conformidad con los artículos 102 y 179 de la ley fundamental mencionada; las municipalidades no pueden obtener el pronunciamiento legislativo que consagran los artículos 234, inciso 13, subincisos e), f), g) y h), y 235; y toda la administración, todo el Gobierno se siente actualmente afectado por esa falta de colaboración, contralor e integración que comporta el Poder Legislativo, remiso en el desempeño de sus altas funciones”.

Se agrega, con este motivo, un memorándum donde constan todos los incidentes del conflicto, que han podido leer los señores senadores en la Orden del Día.

II

CONCURRENCIA DE LOS PODERES PROVINCIALES

Como se ve, señor Presidente, las tres partes que pudiéramos llamar interesadas en mantener la soberanía de los poderes de Entre Ríos, están conformes en solicitar la intervención federal a objeto de regularizar la situación institucional de la Provincia.

Todos los escrúpulos que pudiera tener el Senado para negársela, o para reflexionar sobre la conveniencia de esta intervención, desaparecen por la coincidencia perfectamente explícita de estas tres partes. Y, en cuanto al procedimiento directo de la intervención que aconseja la Comisión, él está evidentemente justificado por la declaración del mismo señor Gobernador, quien sería el órgano constitucional en virtud del artículo 110, y legal en virtud del artículo 13 de la Ley Electoral, para, por su intermedio producir la reunión de la Legislatura y normalizar la constitución de este cuerpo, empe-

zando por normalizar el funcionamiento de los poderes legislativos de la Provincia.

Como el señor Gobernador declara que no le es posible conseguirlo, y solicita a su vez la intervención del Poder Federal, huelga entonces que el Senado se valga de este medio para conseguir lo que él declara imposible. Entonces, señor Presidente, el texto del despacho que la Comisión adopta comprende las dos bases del problema igualmente constitucionales, igualmente imperiosas; y dice así: que el Poder Ejecutivo intervendrá a objeto de asegurar el funcionamiento del Poder Legislativo de la provincia de Entre Ríos, y la elección de los dos senadores nacionales que les corresponden con arreglo al artículo 46 de la Constitución.

No puede, a mi juicio, y a juicio de la Comisión que me ha honrado con su confianza, darse un caso de intervención más neto ni más susceptible de resistir todos los análisis que se quisiera hacer en el terreno judicial. Un juez o una corte de justicia no procedería de otra manera, y si entre nosotros se hubiese adoptado la forma suiza en que el Consejo de Estado, como un tribunal colegiado, juzga las peticiones de los cantones, tendríamos nosotros, como un tribunal colegiado, igualmente la mayor facilidad para resolver el conflicto estudiando los antecedentes escritos del mismo.

Así, pues, señor Presidente, la intervención iría, si es aprobado este proyecto por el Senado y por la Cámara de Diputados, con un doble objeto: a restablecer la fórmula republicana de gobierno de la provincia de Entre Ríos, alterada substancialmente por la falta de funcionamiento de su Poder Legislativo, que es la esencia de la forma republicana local, y para integrar el Senado de la Nación, que afecta a su vez la forma republicana de la Nación, que es, según el artículo 1º de la Constitución Federal, la que ella adopta para su gobierno, —la forma representativa republicana federal “tal como lo establece la presente Constitución”—; y entonces, no solamente tenemos el concepto clásico de que la república es la antítesis de la monarquía, sino tal como lo establece

la Constitución, es decir, con su engranaje de poderes, perfectamente armónico e indivisible, desde que no puede haber expresión de la voluntad popular, si no funciona el Poder Legislativo, y mucho menos en la forma republicana, si es que esa forma consiste en la participación del pueblo en su gobierno.

La intervención, señor Presidente, suele molestar, suele ser motivo de duda para los partidos políticos que, siempre apresurados, se interesan por saber qué hará la intervención, qué no hará. Esto no puede contestar la Comisión, ni el Congreso podría contestarlo, antes de ver cómo el Poder Ejecutivo, que es colegislador, recibiría y aplicaría la ley de intervención y pues es verdad que el Poder Ejecutivo debe interpretar las leyes de la manera más leal por su texto y espíritu, nosotros no podemos prejuzgar cómo él la entenderá en este caso, ya que se ha dicho, es de la esencia de este derecho, que sus poderes sean coincidentes con los del legislativo, y así donde va el pensamiento del legislador va el del Ejecutivo. Es cierto que la Constitución misma establece dos elementos a que debe someterse el Poder Ejecutivo en la aplicación de las leyes, es decir, no alterar su espíritu con la excepción reglamentaria. Naturalmente, en la aplicación de la ley, el Poder Judicial o el mismo Parlamento, según los casos, podrán discutir y juzgar de su aplicación, y entonces será el momento de juzgar los alcances que el Poder Ejecutivo dé a la intervención en el terreno de la práctica, y si él se ajustó o no a los preceptos de la ley, la cual sería sancionada en esta forma y con estos fines: para asegurar el funcionamiento del Poder Legislativo de la Provincia y asegurar la elección de senadores por la misma.

Por consiguiente, no creo que pueda haber, —y la Comisión así lo entiende,— la menor duda respecto de la constitucionalidad o procedencia estricta de esta intervención, que, no solamente por ser pedida por las tres partes en conflicto, sino por el propio criterio del Senado como rama del Congreso, a cuya guarda está entregada la conservación de la for-

ma republicana de gobierno provincial y federal, puede sancionar con plena seguridad de dar una verdadera sentencia jurídica, como la daría el más ilustrado tribunal de la Nación, o de cualquier otro país encargado de resolver conflictos bajo nuestro sistema de gobierno.

Por estas razones cree la Comisión, —y áhorro insistir en más detalles dada la evidencia del caso,— que el Senado puede sancionar con entera confianza y sin ninguna preocupación de partido este proyecto, que viene a normalizar la situación interna de una provincia cuyas instituciones locales se encuentran hondamente perturbadas, y por consiguiente, reflejan en la constitución de este cuerpo ese mismo estado de perturbación y anormalidad, que el Congreso debe anticiparse a corregir antes que esta situación eche raíces, y puedan ser más difíciles los remedios que la ley aconseja para esos casos. Nada más.

Sr. Presidente. — Si ningún señor senador hace uso de la palabra se va a votar en general.

—Se vota y aprueba.

Sr. Presidente. — Está en discusión en particular. Se va a votar en general el despacho de la Comisión.

—Se vota y resulta afirmativa.

Sr. Presidente. — Está en discusión en particular.

—Se lee el artículo primero y dice el:

III

UNA ACLARACIÓN DOCTRINAL

Sr. Soto. — Pido la palabra.

A pesar de lo manifestado por el señor senador miembro informante, de que debe dejarse la interpretación de esta ley al Poder Ejecutivo, se me ocurre que los términos en que se halla redactado el artículo primero, resultan, en cierto modo restrictivos, de tal manera, que quizás no satisfaga o no resuelva la cuestión planteada. Yo le pediría al señor senador una aclaración; respecto a estas palabras: “Asegurar el funcionamiento

del Poder Legislativo”, pues, como he dicho antes, estos términos no resuelven el problema que tiene perturbada una de las ramas del Poder Legislativo de la provincia de Entre Ríos.

Me parece que las facultades que debe llevar el representante del Poder Ejecutivo a aquella provincia deben ser más amplias, de modo que pueda constituirse en juez de la elección, estudiando todos sus antecedentes, a fin de poder anularla, en caso necesario, y convocar a nuevas elecciones sin restricción de ninguna especie. En este sentido yo propondría que se agregara al artículo una palabra más, quedando en esta forma: *reorganizar y asegurar el funcionamiento del Poder Legislativo*.

Sr. González. — Pido la palabra.

Por ser breve no especialicé el parecer de la Comisión respecto a los fundamentos del procedimiento que la intervención debe adoptar. La Comisión no puede aconsejar sino aquello que sea constitucional y esté dentro de las prácticas continuadas del Congreso en materia de leyes de intervención. El criterio general en esta materia es dejar al Poder Ejecutivo la amplitud suficiente para juzgar y proceder dentro de los acontecimientos locales; y una de las razones porque, sin duda, se mantiene el sistema de intervenir por medio de comisionados, es la necesidad de estudiar esos hechos locales y ajustar a ellos la política de la intervención. Pero constitucionalmente juzgada, la ley no puede expresar pormenores de procedimiento, sobre todo cuando las facultades del Poder Ejecutivo en materia de intervención, son, como he dicho, coextensivas con la facultad legislativa. Con esto está dicho todo. Además, es la doctrina establecida por la jurisprudencia norteamericana, cuya Constitución es exactamente igual a la nuestra en esta materia, y me bastará citar los dos casos famosos, *Texas v. White* y *Luther v. Borden*, donde aquella doctrina se halla fijada.

La intervención debe ir, pues, a estudiar los hechos en el terreno en que han ocurrido; desplegar una especie de diplomacia interna, que es muy saludable y muy acertada, según las personas que la realizan, y puede dar mejores resultados que el texto literal y limitativo de una ley; ella irá a revisar el proceso de la constitución del Poder Legislativo,

las elecciones realizadas, y tendrá todos los medios diplomáticos, amigables, legales y necesarios para llevar a los dos partidos o fracciones interesadas en el conflicto, a una solución constitucional, y por lo tanto, pacífica.

La regla directiva en esta materia es que la intervención debe usar de todos los poderes conducentes y suficientes para llegar al fin que la ley se propone. Así me parece que la palabra o el verbo “asegurar”, dice todo y mucho más que lo que importaría el agregado propuesto por el señor senador por Corrientes, porque no puede ir a otra cosa la intervención federal, dentro de la Constitución; es decir, a asegurar el funcionamiento del Poder Legislativo, y a asegurar la elección de senadores al Congreso Nacional; porque pudiera ser muy bien que la Legislatura, una vez constituida, se dejase arrastrar por la pasión partidaria, y tuviésemos el caso de no tener nombrados los senadores que deben integrar la representación de esa provincia ante este cuerpo. Por eso los dos objetivos taxativamente expresados comprenden todo el pensamiento de la Constitución.

Yo no creo, —y esto va como opinión personal,— que la intervención pueda carecer de elementos para producir todos los actos necesarios e indispensables para llegar a asegurar el funcionamiento del Poder Legislativo y la designación de senadores. Por eso me parece innecesario el agregado que propone el señor senador, porque todos los poderes necesarios para dar cumplimiento al mandato, es entendido que están a la disposición del Poder Ejecutivo, que es el responsable de la fiel interpretación de la ley.

El tendrá que responder, no solamente ante el Congreso, sino ante la opinión, de haber abusado o haber extralimitado las facultades que le corresponden por la Constitución, como ejecutor de la ley que el Congreso dicte.

Así, pues, para concluir, y no ser más fatigoso, debo manifestar, sin mayor consulta a mis honorables colegas de comisión, que el agregado propuesto parece superabundante y

que tal vez perturbaría, más que facilitaría la acción de la intervención.

Sr. Soto. — Pido la palabra.

Después de las palabras expresadas por el señor senador por la Rioja, me apercibo que el significado de la palabra “asegurar” es bastante, de manera que disipa todas las dudas que pueda haber al respecto.

Por lo tanto, retiro la proposición que hacía, de agregar otra palabra más y lo acepto tal cual está.

Sr. Olaechea y Alcorta. — Como el señor senador por la Rioja ha dicho al terminar, que de cuenta propia quería agregar un concepto que signifique cuál es el verdadero alcance, yo a mi vez, como miembro de la comisión, debo declarar que es un principio fundamental en materia constitucional que desde el momento que al Poder Ejecutivo se le encarga asegurar el funcionamiento de uno de los poderes, como lo ha dicho el señor senador por la Rioja, es bien entendido que él tiene toda la suma de atribuciones necesarias para llevar a cabo el cometido según su criterio, y dentro de estas atribuciones está comprendida la observación que hacía el señor senador por Corrientes.

Sr. Presidente. — Se va a votar en particular el despacho de la Comisión.

—Se vota, y resulta afirmativa. Se lee y aprueba sin observación, el artículo 2º.

V

**ELECCIONES SENATORIALES. — FACULTAD PLENA
DEL SENADO PARA JUZGARLAS. — LAS LEGISLA-
TURAS PROVINCIALES Y EL SENADO.**

ELECCIONES SENATORIALES. — FACULTAD PLENA DEL SENADO PARA JUZGARLAS. — LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES Y EL SENADO

Sesión del 10 de agosto de 1916

I

ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

DESPACHO DE LA COMISIÓN

Honorable Senado:

La Comisión de Peticiones y Poderes ha tomado en consideración los antecedentes que le ha pasado la Secretaría del honorable Senado, y otros que ella ha solicitado de la Legislatura de Córdoba, relativos a la elección de senador nacional por dicha provincia, y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE DECRETO

Diríjase nota a la Legislatura de Córdoba haciéndole presente que el honorable Senado estima necesario y urgente que ese honorable cuerpo termine cuanto antes la sesión de asamblea comenzada el día 22 de febrero del corriente año con el propósito de llenar la vacante de senador nacional por esa provincia, y le envíe copia del acta respectiva, como lo prescribe el artículo 15 de la ley 8871.

Sala de la Comisión, agosto 8 de 1916.

*Manuel I. Esteves. — Martín Albarracín. —
Víctor S. Guiñazú.*

Sr. Posse. — Pido la palabra.

Habiendo interés en integrar la representación de Córdoba ante el honorable Senado y habiendo también de por medio interés político en salvar ciertas dificultades administrativas que pueden surgir de la no incorporación, hago moción en el sentido de que se trate sobre tablas este asunto.

—Apoyado.

Sr. Presidente. — Estando apoyada la moción del señor senador por Córdoba, se va a votar si se trata sobre tablas el despacho de la Comisión.

—Se vota, y resulta afirmativa.

Sr. Presidente. — Está en discusión en general.

INFORME DE LA COMISIÓN

Sr. Esteves. — Pido la palabra.

La Comisión de Peticiones y Poderes ha leído los papeles presentados por el doctor Julio A. Roca, que lo acreditan haber sido elegido senador nacional por la provincia de Córdoba, en reemplazo del señor Vicente Peña, cuyo período terminó en abril de este año; ha leído las comunicaciones que la Presidencia del Senado recibió directamente el Vicegobernador de aquella provincia; otras de varios legisladores que explicaban que la Asamblea no había terminado su sesión, y a la vez, la que ha remitido el Vicegobernador actual, doctor Borda, a petición nuestra, la que se dirigió recabando testimonios autorizados para poder dictaminar en ciencia y conciencia la veracidad de lo actuado.

Los documentos en que el Senado y la Comisión de Peticiones debían basarse para resolver este asunto, eran el acta de la sesión presentada por el doctor Roca y el acta que envía la Legislatura directamente al honorable Senado, donde acredita la elección. Ese documento no existe en verdad, porque el acta no se aprobó por la Asamblea, debido a que la sesión se interrumpió en un momento solemne, diremos así, que ocasionó la muerte de uno de los representantes de Córdoba, en una discusión tan agitada que evidencia el estado de apasionamiento de los ánimos en aquel instante. Entonces, la Comisión ha creído que lo correcto era formular este despacho y buscar las vías correctas, las vías de la ley. Algunos de los miembros de la Comisión, como el que habla, creen que la elección está concluída, que es un acto terminado; pero falta llenar esta formalidad para lo cual el Senado tiene medios de compeler y exigir la terminación de aquel acto, y en ese sentido es que la Comisión formula este despacho pidiendo que la Cámara se avoque, por su mayor autoridad, la

solución de este asunto, solicitando la remisión en breve plazo de estos elementos de juicio, necesarios para la terminación de este asunto.

El hecho tiene que producirse, tarde o temprano, porque Córdoba no puede quedar sin representación. Lo que ha sucedido ya está pasado. El juez de la elección es este mismo cuerpo. Anticiparse unos días al fallo de él me parece inoficioso, si no se han llenado antes todas las formalidades legales. Una vez realizado esto, recién podremos entrar a una discusión amplia y completa de este diploma. Creemos que esta formalidad podrá ser llenada con toda legalidad y corrección, y que no se modificarán absolutamente los hechos sucedidos.

Las discusiones luminosas que tuvieron lugar en aquella Cámara, a propósito de la manera de encarar el problema de si pluralidad significa mayoría absoluta o simple mayoría, dentro del número de candidatos que pueden presentarse y que fué resuelto por la misma Asamblea por una diferencia de votos insignificante, en el sentido de que la Legislatura debía y podía modificar la cláusula constitucional del artículo 46, que no habla sino de pluralidad de votos, tendrá que venir a plantearse en esta Cámara, al discutirse directamente la validez de la elección.

Los que sostuvieron, a pesar de ser vencidos, que pluralidad significa mayor número de votos entre los distintos candidatos, una vez concluída la votación y proclamada por el Secretario, a pedido del Presidente de la Legislatura, y que dió por resultado 19 votos por el doctor Roca, 16 por el señor Félix T. Garzón, 11 por el señor Carlos Rodríguez, 4 por otro Garzón, 1 por el doctor Cárcano, 1 por el ingeniero Montenegro y 1 por el señor Elpidio González; dijeron: el hecho está concluído, nosotros no seguimos y no nos sujetamos a una disposición de una Legislatura de provincia, porque las legislaturas no pueden alterar términos claros y categóricos de la Constitución Nacional.

Basándonos en estos antecedentes, hemos encarado la cuestión de este diploma que se va a debatir y hemos presentado este despacho al honorable Senado, para el que solicitamos su sanción. Nada más.

II

DOCTRINA DE LOS PODERES DEL SENADO.

Sr. González. — Pido la palabra.

Aun sin conocer las piezas que constituyen el expediente tramitado por la Comisión, me interesa grandemente poder formar opinión constitucional completa respecto de todo el proceso electoral de Córdoba, no tanto por el hecho mismo

de la elección, —que tarde o temprano tendrá que terminarse e integrarse la representación de Córdoba en este cuerpo,— sino porque, siguiendo una tradición bien conocida del honorable Senado en cuanto a mí se refiere, me preocupa mucho más la integridad de las facultades de este cuerpo; y no sé si será pretensión afirmar, pero creo que una de las características de mi actuación en esta Cámara ha sido el velar, en todos los casos, a veces en momentos difíciles, por la integridad absoluta de sus prerrogativas.

Según todos los documentos que se ha dado a la luz pública, y que he podido ver, a pesar de mi ausencia un poco prolongada, —que es lo que motiva mi falta de información precisa y detallada respecto de esa elección,— por todo lo que he podido leer se desprende la conclusión de que, como muy bien lo ha observado el señor miembro informante de la Comisión, el acto electoral de Córdoba es asunto concluído.

Entonces, yo quiero exponer ante la Cámara, —siguiendo esta tradición de vigilancia por los fueros de la misma,— quiero poner en claro la facultad plena de este cuerpo para avocarse el conocimiento de este asunto con los elementos de juicio que la Comisión tiene en su poder.

Yo no pienso, ni es mi propósito oponerme al proyecto de decreto que la Comisión propone. Creo, como se desprende de las palabras del señor miembro informante, que la Comisión está bien inspirada en su propósito; pero yo me voy a permitir disentir en cuanto a la razón constitucional que debe regir el caso.

Yo creo que cuando el Senado, por el artículo 56 de la Constitución, tiene la facultad exclusiva de juzgar de la validez de la elección y títulos de sus miembros, no puede ceder a otro juez ninguna facultad, ni siquiera parte de ella, para fines incidentales o preparatorios, para el ejercicio de su jurisdicción.

Puede pedir a todas las autoridades de la República, y por consiguiente a las legislaturas, que son por la Constitución agentes de esta Cámara para la elección de sus miem-

bros, puede pedir autoritaria e imperativamente todos los documentos que concurran a hacer la información de la Cámara sobre el acto producido; pero, a mi juicio, el error consiste en que se deje a la Legislatura de Córdoba la discreción de preparar o de aumentar el legajo que ya tiene formado, visiblemente con el propósito de modificar el acto realizado; y esto afecta, a mi modo de ver, varios otros principios fundamentales de nuestro derecho parlamentario que, poco a poco, con la incoherencia propia de las improvisaciones, he de ir haciendo resaltar.

Desde luego, sabe la Cámara que el Senado y la Cámara de Diputados tienen la facultad, que es exclusiva, puesto que es expresamente delegada, de juzgar la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros. He dicho que esta es una facultad única, definitiva y exclusiva, y por consiguiente, no puede el Senado ceder a la Legislatura de Córdoba, encargándola de un nuevo incidente, preparatorio del proceso que va a juzgar, y mucho más cuando, según documentos ya publicados, se ve perfectamente claro el propósito de llegar a la preparación de una situación interna, de tal naturaleza en la Legislatura de Córdoba, que facilite el cambio de la decisión de la Asamblea; y me fundo para esto en el texto de la comunicación que el Presidente de la Asamblea, Vicegobernador titular de la Provincia, ha dirigido a la Comisión: documento, señor Presidente, que sale del carácter del que la Comisión ha pedido, porque la Comisión, seguramente, le ha pedido una información; pero el Vicegobernador de la Provincia de Córdoba le ha enviado un alegato, alegato visiblemente preparado para cambiar la impresión del Senado o del público, respecto de la validez de la elección de senador, agregando, también, algunos postulados previos que tiendan a formar esa convicción, de que el acto no está concluído, que no es un acto legislativo completo, que no se ha aprobado el acta de la elección, que, por consiguiente, el acto legislativo no se ha realizado: este es el error, y quiero, desde luego, tratar este punto porque me parece esencial.

Según mi opinión, y lo ha manifestado con todo acierto el señor miembro informante, el acto está concluído, y me fundo en algunas doctrinas, poco usadas, indudablemente, en nuestros debates, pero que no por eso dejan de ser absolutamente verdaderas.

La Constitución de Córdoba, siguiendo en esto la doctrina general de derecho parlamentario americano y argentino, preparada por los primeros jurisconsultos que el país puede presentar, con legítimo orgullo, entre los que figuran los doctores Cortés, Filemón Posse, Rafael García y otras eminencias verdaderas en derecho, —omito algunos nombres para no ser prolijo,— ha sentado en el artículo 68, el verdadero principio en cuanto trata de la manera de elegir sus propios senadores y, al mismo tiempo, la facultad del juicio político. Dice el artículo 68 de la Constitución de Córdoba, que tanto los actos que realiza en su carácter de juez, como cuando procede como cuerpo electoral, son actos irrevocables, y las mociones de reconsideración son prohibidas. En esto reproduce la doctrina unánime de derecho parlamentario que nos rige a nosotros, el cual establece igualmente que todo acto electoral de una Asamblea es irrevocable, y el objeto previsto y al mismo tiempo nacido de dificultades trágicas, originadas en la vida constitucional de los Estados Unidos, precisamente, proceden de estas argucias, de los filibusterismos y mil otras cosas que nacen en la vida de las asambleas, por el interés de los partidos con el propósito de estorbar el triunfo de un adversario político, o de preparar el advenimiento de un amigo político.

Había que procurar evitar estas dificultades, y que los cambios de representación, por la frecuencia con que se realizan las renovaciones de cuerpos legislativos, en las provincias, especialmente, —hay legislaturas que se renuevan año por año,— pudieran presentar el caso de que una elección postergada, como viene siendo ésta, con el propósito de producir un cambio en la situación, viniese a dejar expuestos a tales vicisitudes los actos legítimos de una asamblea, en la

constitución de los cuerpos legislativos de la Nación, en la constitución del Senado, violando así, cualquiera que sea el origen político, las decisiones irrevocables de la mayoría.

Como observó muy bien el célebre estadista americano Blaine, en su obra *Veinte años de Congreso*, relatando el caso famoso de los Estados Unidos, —que ya ha sido referido en este Senado el año 1875, cuando la discusión de los diplomas de los senadores Alvarez y Cortés,— el caso del senador Stockton, sostiene que todas esas dificultades y esas argucias, estos filibusterismos dentro de la Legislatura, inspiraron al Congreso americano la sanción de la ley de 25 de julio de 1866, que establece la forma en que debe realizarse la elección de senadores por las legislaturas; porque el antiguo sistema establecido en la Constitución, en términos generales, que dejaba a los estados en plena libertad para legislar, cada uno en su casa, repito, la forma de elegir senador, producía situaciones insolubles, sin contar los escándalos a que daban lugar las obstrucciones.

Y obsérvelo bien la Cámara, en estos términos, cuando se discuten estos asuntos políticos, se olvida la gran trascendencia que pueden tener las cláusulas; y una de las que precisamente motivan esta reforma fué que los intereses extranjeros, los intereses de orden internacional vinculados con la lucha interna de entonces en los Estados Unidos, la lucha antiesclavista, motivó muchas tentativas de parte de los interesados en evitar la elección de senadores, para dificultar la práctica legislativa del Congreso en el momento en que el Gobierno de la Unión, empeñado en aquella lucha memorable, y tratando de salvar la Nación, aun a costa de las instituciones si fuera necesario, según la frase de Lincoln, es que dictó la ley sobre elección de los senadores por la Legislatura, para evitar que dependiese la elección de los senadores del arbitrio, de los abusos o habilidades de intereses puramente locales de los estados, inconscientemente muchas veces, influídos por intereses ajenos.

Para evitar, pues, estas dificultades gravísimas que afec-

tan hasta la vida de la Nación misma, —porque cuando se habla de la necesidad de conservar la integridad de un cuerpo legislativo es porque ese cuerpo responde a la vida nacional, es parte de la soberanía, es parte de todo lo que constituye la unidad colectiva, y atentar a la existencia de un cuerpo como éste, es atentar contra la Nación misma, que está representada en el engranaje de sus poderes;— entonces, pues, si es verdad que aquí no podemos decir que hay intereses de esta naturaleza, hay intereses puramente locales de partidos, pasiones de círculos o de banderías, que son, en su modo, en su naturaleza, tanto o más peligrosos que aquéllos por el germen de disolución que envuelven.

Refiriéndome a la razón de ser fundamental de esta cláusula, he de decir que la razón que indujo a nuestros constituyentes, —por cierto mucho más avanzados en esto que los de los Estados Unidos,— a establecer la cláusula contenida en nuestro artículo 56, era evitar estas obstrucciones o demoras que vendrían a traer estos inconvenientes graves, y a obstruir la constitución del Senado, como nuestra Constitución se proponía, dados los antecedentes de anarquía y disolución nacional, esto es, dar unidad a la Nación y garantizar el funcionamiento de todos los poderes; realizar el ideal de la Constitución; y para eso había que dar seguridad e integridad e inmunidad a los poderes públicos, para que no estuvieran sometidos al capricho o al arbitrio de los bandos locales o de sus caudillos. Por eso es que nuestra Constitución, avanzando mucho sobre la de los Estados Unidos, ha resuelto el problema que allí motivó esta ley.

Ahora la Corte Suprema de los Estados Unidos, que es mucho más extensa, más libre en sus deliberaciones que lo que ha hecho la costumbre entre nosotros, ha llegado a veces a juzgar —y esto es de suma importancia, me parece, en este debate,— ha llegado a juzgar sobre la validez de un acto legislativo; pero antes de enunciar esta sentencia o jurisprudencia, debe hacerse una distinción: el acto que nosotros debemos juzgar no es un acto legislativo; es un acto electoral de

la Asamblea; por consiguiente tiene muchas menos formalidades que las que la Constitución reclama o exige para la validez de un acto legislativo, para la validez de un proyecto destinado a ser ley, o para que éste sea ley. Ha llegado a juzgar la Corte Suprema de Estados Unidos, de acuerdo con la opinión del senador Hoar, de Nueva York, muy célebre por sus profundos conocimientos del derecho parlamentario, que la validez de los actos legislativos no había que buscarla solamente por la interpretación directa, como se acostumbra, en los papeles de la Cámara en las actas, en el Diario de Sesiones, en los discursos de los diputados y senadores, por razones muy claras, que no es del caso enumerar en este instante; pues basta el hecho de la convicción que se forma por los documentos de la época, por la crónica auténtica del tiempo, por la convicción histórica de los sucesos, para que el hecho sea considerado válido.

Porque es natural, señor Presidente, las opiniones que emite un miembro del Congreso, puede ser que pesen en el ánimo de sus colegas; pero, como observa muy bien el senador Hoar, y lo repite la Corte de los Estados Unidos, cuántos son en una Cámara los miembros que hablan, —ordinariamente es una minoría muy reducida,— en cambio es la inmensa mayoría la de los miembros que votan sin hablar. ¿Quién puede interpretar el voto de un senador o de un diputado que no habla? Vota por su conciencia, no por los discursos que se pronuncia ni por las vistas escritas que se le presenten: vota exclusivamente por su conciencia. Por consiguiente, dice la Corte, en vista de la imposibilidad de poder penetrar en el sentido de la conciencia individual de cada miembro de una Cámara, no podemos hacer estas enunciaciones. La única prueba de la validez de un acto legislativo a que tendríamos que atenernos, puede desaparecer en sus elementos, pueden ser anulados por una Comisión, por una tentativa criminal, dentro de la misma Cámara, por un robo de papeles y por mil circunstancias de que la inventiva política es inagotable. ¿Y si desaparece por un incendio, un robo, un

crimen, un delito, en general, una pieza de convicción, va a quedar anulado el acto electoral, el acto legislativo que es un acto soberano del pueblo, representado en las cámaras, que es, desde luego, obligatorio, porque es mandato soberano, porque así lo establece la Constitución con toda sabiduría? Hay que atenerse a los medios de convicción histórica, es decir, a los papeles del tiempo, de la prensa, las crónicas de todo género, los testimonios personales, todo esto, en fin, que en el orden jurídico, es perfectamente sabido, tiende a rehacer la convicción sobre la existencia de un hecho, aunque su prueba jurídica haya desaparecido. ¿Y de qué manera se reconstruye? Por informaciones, por testimonios que existan; en suma, por la historia del tiempo en que el hecho se produjo. Luego, no es absolutamente necesario que la Asamblea legislativa de Córdoba llegue a todas las formalidades establecidas para casos normales, hasta presentar un legajo testimonial de la elección de senador.

Verdad es, como se ha observado, que la ley electoral contiene una disposición estableciendo la forma en que debe ser remitido el proceso electoral a la Cámara de Senadores. Este es precisamente el caso hipotético en que yo me ponía hace un momento, de que no haya sido posible hacerlo; y ya se ve qué causa tan inesperada, tan sorprendente y tan dolorosa impidió, entre otras, que la Asamblea de Córdoba terminara legalmente, expresamente su proceso: la muerte repentina de uno de sus miembros. Imagínese la confusión que eso importa dentro de un recinto legislativo; la profunda perturbación que eso produce en los espíritus; y hasta era posible suponer que, al amparo de ese suceso, hubieran desaparecido todos los papeles de la Cámara. Luego, pues, es perfectamente humano y fundado en la naturaleza de las cosas, lo que la Constitución establece de que el Senado sea el juez exclusivo de la elección; y cuando a esta máxima tan profundamente sabia y comprensiva de todas las fases de la vida en que pueden ocurrir estos casos, se agrega la jurisprudencia en el sentido jurídico de la más alta Corte de derecho de

América, que ha establecido la manera de interpretar los actos legislativos en cuanto a su validez, no tiene el Senado por qué abrigar escrúpulos de ninguna clase para dar por terminado lo que está terminado en la realidad de los hechos, y encargar nuevamente la creación de un nuevo proceso, un nuevo cuerpo de autos, cuando se conoce ya la disposición de ánimo en que se encuentra la parte gubernativa o directiva de ese cuerpo electoral para aumentar una nueva dificultad; porque si se quisiera una confesión de parte más clara, no habría sino que leer el dictamen del señor Vicegobernador de Córdoba remitiendo a la Comisión el informe pedido.

Esas formalidades estarían bien en un acto legislativo, por ejemplo, en que hubiera que extremar la forma para dar validez al acto; pero esto no es necesario, como he dicho antes: no es indispensable para que la facultad del Senado se ejerza, porque esa facultad no solamente es así, taxativa, expresa, sino que es soberana, ilimitada; no tiene ninguna cortapisa, de ninguna clase, porque esto significa entregar al Senado el juicio absoluto del acto mismo, realizado teniendo en cuenta, no aquellas cosas, sino esta necesidad, es decir, las necesidades de protección del Cuerpo, no la forma ni las circunstancias que pudieran haber motivado una interrupción del acto.

El hecho de que la Constitución ha dado al Senado la facultad exclusiva de juzgar las elecciones y títulos de sus miembros es un principio inconcuso, un principio ilimitado: lo demostraría con numerosos casos, porque es un principio ya juzgado por todas las Cortes, y particularmente, citaría el caso de una sentencia de los Estados Unidos, que contiene toda la doctrina que se puede desear. Es el que figura en el tomo 100. página 371, en el juicio denominado *Ex parte Siebold*, juzgado durante la época en que las legislaturas ya habían dictado la ley de 1866, que establece el procedimiento para la elección de los senadores; y en esa sentencia se establecía la interpretación definitiva, —puesto que este fallo es de los que se llaman allí “directivos”, que sientan jurisprudencia— de que esta facultad no puede ser mermada, ni dis-

minuída ni afectada en manera alguna por ningún acto de una legislatura; que si es verdad que la Constitución ha dejado a las legislaturas, en los Estados Unidos, la facultad de establecer los modos de elegir, en ningún caso se prohíbe al Congreso dictar leyes o reglas que modifiquen, sustituyan, alteren o cambien totalmente lo que las leyes de los Estados establecen.

Así dice el fallo: “El Congreso tiene poder constitucional para dictar leyes sobre el libre y seguro ejercicio de ese derecho, y él puede en todo tiempo hacer o alterar tales reglas, excepto solamente las relativas al lugar en que debe hacerse la elección”.

Nuestra Corte Suprema igualmente, señor Presidente, aunque no en casos de elección, ha juzgado la doctrina general, y ha establecido que éste es un punto inviolable, ilimitado de la Constitución; cuando ella dice “juez de la elección”, entiende que es juez exclusivo, puesto que eso importan los casos que nuestra Corte ha fallado.

Ahora, según he oído al señor miembro informante, existe en la carpeta de la Comisión una versión taquigráfica de la sesión en que tuvo lugar la elección, y entonces no es posible exigir más, porque la misma Constitución de Córdoba establece, en el reglamento del honorable Senado, —siguiendo en éste, como en el otro caso de la irrevocabilidad del acto electoral, la doctrina parlamentaria vigente de los Estados Unidos,— que las actas de las sesiones, cuando hay versión taquigráfica, no son una necesidad esencial; y se ve perfectamente por lo que pasa entre nosotros, que si la versión taquigráfica comprende los detalles, y particularmente cada uno de los incidentes de la sesión ¿qué significa el acta, que sólo es un resumen de la versión? A eso se refiere el artículo del reglamento del Senado de Córdoba, cuando habla de las actas que deben llevar los secretarios, y dice: “si hubiese taquígrafos, no redactará las discusiones, pero cuidará de obtener de los taquígrafos una breve traducción de ellas...”

Luego, cuando hay taquígrafos, las versiones substituyen

las actas, debiendo, sin embargo, los taquígrafos dar a la Secretaría un breve resumen de lo que ellas contienen. La versión taquigráfica es, pues, lo principal, y el acta es lo secundario, porque ésta contiene un resumen de la versión taquigráfica, que es la reproducción literal de lo que se ha dicho en la sesión. ¿Qué necesidad hay, pues, de todos estos requisitos, de copias, de autentificaciones de urnas para dar validez a un acto que es público y notorio, que ha sido reproducido en todos los órganos de publicidad de la época, y que, para más seguridad todavía, existe una copia transmitida por la Cámara al Senado? Entonces, si esto no es un acto legislativo o un simple acto interno y es un acto electoral de la Asamblea, ¿a qué todos estos requisitos y nuevas formalidades que se exigiría para afirmar la validez de un acto definitivamente concluído?

Ahora, respecto de la ley electoral, de que en gran parte soy autor, nunca he pensado que la ley puede substituir a la Constitución, sino que las leyes pueden contener preceptos reguladores de la vida normal de las instituciones, de los hombres y de las cosas. Esta disposición de la ley es una de esas disposiciones reguladoras, pero que no importan una forma esencial para la validez del acto, como no podría serlo, desde que la Constitución dice, en forma clara y precisa, lo que debe hacerse. Entonces, ¿con qué objeto la ley va a aumentar, va a extender el concepto de la Constitución? Lo hace generalmente, como ya he dicho, cuando la ley se propone regular, encauzar la vida de los pueblos y de las corporaciones del Estado, para amoldarla más a lo que el Congreso entiende ser el sentido de la Constitución; pero cuando la Constitución misma ha dado al Senado la facultad exclusiva de juzgar de la validez de los títulos de sus miembros, no tiene necesidad de ajustarse a la ley, y menos cuando hay circunstancias de hecho, como en el caso de Córdoba, que hacen innecesaria esta apelación a la ley.

Desde luego, en el terreno constitucional, el artículo legal no es irrevocablemente obligatorio, desde que hay un

texto constitucional anterior y superior que rige el caso en términos indudables; pero es que, además de esto, se ha producido el hecho que ha imposibilitado la terminación formal del acto; ha habido una interrupción de la sesión de Asamblea después de consumado el acto electoral; y una perturbación profunda de los ánimos, de la regularidad del proceso, ha impedido, en suma, que esas formalidades se realicen; pero el hecho irrevocable constituido por la elección, tal como lo establece el derecho parlamentario argentino y americano, se ha producido ya en forma indudable, según lo acreditan todos los documentos que obran en poder de la Comisión, cuyo miembro informante opina también que el acto está concluido.

¿Qué necesidad hay, entonces, de ofrecer a la Legislatura de Córdoba esta ocasión para crear un nuevo obstáculo al proceso electoral? El Senado, que debe facilitar la integración de su propio cuerpo ¿por qué se anticiparía a ofrecer esta nueva dificultad, que producirá un estorbo más para la terminación fácil del proceso?

Y obsérvese que se ha comenzado a desarrollar en el seno de la Asamblea legislativa de Córdoba una serie de hechos atentatorios contra la integridad de los cuerpos colegiados de la Provincia y de la Nación. Después de aquel acontecimiento trágico ocurrido en la Asamblea, que coincidió con la interrupción de ésta, se han producido en la Provincia de Córdoba, primero, y después en la República, cambios fundamentales en la situación política del país. En la provincia de Córdoba ha cambiado radicalmente la constitución del Gobierno. Una nueva tendencia, una nueva corriente política se inicia, de la que es expresión bien clara esta controversia entre sus grupos políticos parlamentarios, en la que se ve claramente, —es natural, y sería engañarnos a nosotros mismos desconocerlo, —que hay un interés político en alterar la conclusión irrevocable de aquel acto.

Entonces, creo que el Senado va a facilitar estas operaciones, que un autor muy notable, si mal no recuerdo, es

Woodburn, estudiando la vida del Senado de los Estados Unidos, llamó actos de filibusterismo. Esto no puede ser que el Senado lo autorice, no porque pueda traer perturbaciones políticas más profundas, sino porque afecta la integridad de su cuerpo, y porque, además, conspiraría contra los intereses de la provincia de Córdoba, la cual tiene a su vez derecho a exigir que se integre su representación en esta Cámara.

¿Cómo es que autoridades de la provincia de Córdoba se empeñan en mantener esa situación de suspensión de la vida institucional del país, y de disminución de la representación de aquella provincia en este alto cuerpo, cuando se sabe que la ausencia de un senador, cuando no es motivada por causas de fuerza mayor, significa una especie de *capitis diminutio* en la condición de la representación de esa provincia, dado que la representación es matemáticamente igual para todos los estados argentinos en el Senado?

Por esta razón, aparte del grande y profundo sentido patriótico a que antes me he referido, y defendida por todos en los Estados Unidos, y hasta por la alta moral y rectitud y por el ejemplo que debe dar el Senado, se hace indispensable no facilitar, no mantener la levadura para que se produzcan estos hechos de conspiración contra la integridad de los poderes.

Yo declaro, con toda franqueza, que lo mismo opinaría si el caso hubiera sido en sentido político inverso al actual, porque he declarado antes de ahora, y lo he probado con mi conducta en muchos hechos conocidos, que nunca he dejado que se sobrepongan en mi espíritu los intereses políticos transitorios a los fundamentales de los poderes constitucionales; y sobre todo, he hecho una vocación, porque así lo he querido y está dentro de mi conciencia, de mantener con toda energía y lógica inviolable la defensa de los fueros de esta honorable Cámara, como los del Congreso; porque creo que vale más mantener los fueros del Congreso, que son la condensación de la vida autonómica y soberana del país, que los fueros de los demás poderes, porque los demás poderes de-

penden de éste. El Poder Ejecutivo puede desaparecer, el Poder Judicial tener sus eclipses o soluciones de continuidad, pero el Poder Legislativo no puede desaparecer, porque sería como hacer desaparecer la voluntad popular y la entidad soberana de la Nación misma que representa.

Por todas estas consideraciones, y teniendo en cuenta la gran sabiduría política que se desprende de la experiencia de este Cuerpo, que vale más que los libros, es que no insistiré más sobre este aspecto de la cuestión, y sí hablaré incidentalmente respecto de la cuestión relativa al quórum, que creo también ha sido materia de discusión durante este proceso. En todo esto se ha visto nada más que el propósito de uno de los grupos de la Legislatura, de la Asamblea electoral de Córdoba, de obstruir el proceso, creando situaciones y conceptos más bien escolásticos, no quiero decir teológicos, porque llevaría muy arriba la cuestión, pero sí armando logogrifos para perturbar la leal, recta y sencilla interpretación de la Constitución.

Desde luego, ¿quién puede dudar ya lo que significa, cuando la Constitución dice en su artículo respectivo, que los senadores deberán ser elegidos a pluralidad de sufragios? Ni siquiera es necesario el luminoso discurso de Sarmiento, en la discusión de los diplomas de los senadores Alvarez y Cortés, en el caso ya citado; ni siquiera era necesario, — digo, — ese luminoso discurso; pero ya que él existe, remito a los señores senadores a él, que está publicado en el tomo del año 1875 de los debates de esta Cámara, en donde, con toda minuciosidad y claridad, aun con exceso, está demostrada la sencillez de la interpretación de nuestra Carta constitucional al hablar sobre pluralidad de sufragios.

La Constitución de Córdoba no agrega nada a esto, puesto que con toda justicia y acierto, sus autores han creído que no debían legislar lo que estaba ya legislado por la Constitución Nacional; y por eso dice simplemente, cuando habla de sus facultades: “nombrar senadores para el Congreso Federal, reunidas al efecto, ambas Cámaras”. Es natural que a

simple pluralidad, porque esa es la regla que da la Constitución Nacional. ¿Qué necesidad tenía entonces de llenar ninguna formalidad? Y entre tanto se ha visto que la Asamblea legislativa de Córdoba, invocando no sé qué, o, más bien dicho, fundada en habilidades extrañas, ha querido poner en práctica una teoría basada sobre la mayoría absoluta de los miembros; y eso, señor Presidente, no está en la Constitución, que habla solamente de pluralidad simple. Nada de lo que se diga después de eso es válido; todas son palabras vanas, argucias, debates o ingeniosidades que pueden enunciarse en los momentos de pasiones políticas, pero que ante un criterio sereno y correcto de un juez, como es el Senado, no tienen valor. Por eso es que, del punto de vista constitucional, la elección está perfectamente dotada de todos los elementos de juicio que pueda desear el Senado, y porque en el terreno de la doctrina no creo que pueda haber otra opinión, —y no es porque yo tenga la contraria, sino porque creo haberme informado de todo cuanto concurre a hacer una interpretación simple y clara de la Constitución. Cuando se tiene toda esta interpretación, indudable, respecto de la absoluta inmunidad de los poderes del Senado para juzgar este caso con entera libertad, y dados los precedentes que existen, como, por ejemplo, el conocido caso de la elección de una Legislatura, si mal no recuerdo de Corrientes, en que un senador resultó electo por una mayoría relativa de cinco votos, habiéndose dividido los demás en otras minorías, éste fué aceptado por el Senado.

Y agreguemos más, porque se debe decir las cosas claras cuando se habla de poderes nuestros, y porque están escritos en la Constitución con propósitos muy elevados: porque así quiere el Senado hacerlo; porque así lo juzga conveniente, sin necesidad de dar razones; porque el Senado, como alto cuerpo consultivo de los más grandes intereses de la Nación, puede tomar una disposición sin dar razones. ¿Por qué? Porque así lo imponen los altos intereses públicos y porque muchas veces no son las razones que se dan las que

determinan los actos sino las que no se dicen. Y cuando un alto cuerpo, que está penetrado de su misión constitucional suprema, cree conveniente, para asegurar la paz pública, para mostrar a diversas secciones de la sociedad y del pueblo la norma de su conducta, para concurrir al prestigio de las instituciones, para matar el germen, la semilla de las disoluciones, de la anarquía, de las conspiraciones permanentes contra la validez e integridad de las instituciones nacionales, para hacer, en suma, escuela política, el Senado debe dar ejemplo de rectitud, de valor, de franqueza, de soberanía, y decir: acepto eso, porque eso es conveniente, y porque habiendo sido ésta la voluntad de la Asamblea legislativa de Córdoba, es un hecho irrevocable, que no autoriza la secuela de cosas para agrandar el expediente y dificultar la sentencia.

Está concluído ese hecho, y éste es un acto de digno ejemplo y de una sana moral política.

Después de un acalorado debate, se pone a votación una proposición de que informa la siguiente referencia del DIARIO DE SESIONES del mismo día. Dice el:

Sr. Presidente. — Se va a proceder a la rectificación de la votación del artículo propuesto por el señor senador por Salta, fijando un plazo para que la Legislatura de Córdoba termine la sesión de Asamblea en que se eligió senador. Ruego a los señores senadores que marquen bien su voto, porque ha habido dudas en la votación anterior.

—Se rectifica la votación y dice el:

Sr. Secretario Ocampo. — Negativa de 10 votos contra 11.

III

LA LEGISLATURA DE CÓRDOBA Y EL SENADO DE LA NACIÓN (1)

ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

Sesión del 22 de agosto de 1916

Al darse lectura de la nota del Presidente de la Legislatura de Córdoba, dice el:

Sr. González. — Pido la palabra.

Yo no me opongo a que se dé lectura de la nota del Presidente de la Legislatura de Córdoba por una deferencia hacia el señor senador por Córdoba, que ha hecho la indicación; pero dado el carácter en que yo juzgo ese documento y las observaciones que pienso hacer a ese respecto, creo que no es prudente ni correcto leerla.

Sr. Posse. — Yo retiro mi moción; tan sólo quería agregar dos palabras después de la lectura de esa nota; pero si ella ha de molestar al señor senador, retiro mi indicación y fundaré mi voto en oportunidad.

Sr. González. — Debo declarar que no me molesta, en absoluto; pero sí digo que, siendo a mi juicio un documento sin valor, el darle lectura en el seno de esta honorable Cámara, sería en realidad admitirlo, y esto no lo puede hacer el honorable Senado, según creo poder demostrarlo. He querido salvar mi opinión para que no se crea que como miembro del honorable Senado, consiento en su lectura.

Sr. Presidente. — Desde que el señor senador por Córdoba ha retirado su moción, si algún otro señor senador no insiste en que se dé lectura, no se dará.

Sr. Posse. — Yo pedí que se diera lectura porque es la única manera que tiene el honorable Senado de conocer ese documento; por lo que a mí respecta, yo lo voy a desaprobado; no lo apoyo.

Sr. Esteves. — Debe leerse, porque no se puede contestar una comunicación que oficialmente no se conoce.

Sr. Presidente. — Muy bien. Se va a dar lectura.

—*Se lee:*

Córdoba, agosto 16 de 1916.

Señor Presidente del honorable Senado de la Nación, doctor Benito Villanueva.

Oportunamente he recibido la comunicación del señor Presidente en

(1) Todos los documentos relativos a las sesiones electivas de la Legislatura de Córdoba, se hallan insertos en el boletín del *Diario de Sesiones*, de fecha 22 de agosto de 1916.

que me hace saber la resolución tomada por el honorable Senado, recaída al considerar los actos realizados por la honorable Asamblea de la Legislatura de Córdoba, con el propósito de elegir un senador nacional.

He de proceder dentro del deber.

Con posterioridad a la nota que contesto, ha llegado a mi poder el número doce del *Diario de Sesiones* del honorable Senado, con la versión taquigráfica de la octava sesión ordinaria, en que fué tomada la resolución.

Los señores senadores González y Esteves han sostenido doctrinas que el suscripto conceptúa contrarias a la autonomía de esta honorable Legislatura, violatorias de la esencia del régimen federal de gobierno y perturbadoras de la buena armonía de los poderes que la Constitución, afirmando hechos inexistentes, según así consta en el archivo de esta casa. Consta también en la información enviada a pedido del señor senador Esteves en su carácter de Presidente de la honorable Comisión de Poderes, y finalmente han formulado juicios respecto de la conducta y propósitos de miembros de este Poder Legislativo que constituyen un agravio tanto más injustificado, cuanto que a los que se refieren están lejos de haber faltado a sus deberes.

El Presidente inviste la dignidad del cuerpo que preside, y es en salvaguarda de esa dignidad y también de la autonomía del Poder Legislativo de Córdoba, que me veo precisado a someterme a la ingrata necesidad de hacer llegar al honorable Senado de la Nación, por intermedio del señor Presidente, la voz de sorpresa conque han llegado a mi noticia —por medio del *Diario de Sesiones*— los conceptos y juicios vertidos por los señores senadores González y Esteves.

La situación creada seguramente la considerará la honorable Asamblea cuando ella se reúna.

Entretanto, el Presidente espera que el honorable Senado, el cuerpo político más serio y circunspecto de la República, sabrá y querrá encontrar el medio justiciero y digno de salvar los respetos que de cualquier poder de la Nación, por más grande que él sea, se merece el Poder Legislativo de Córdoba y los miembros que lo forman.

Saludo al señor Presidente con mi consideración distinguida.

R. Borda. — R. Luna de Olmos. — A. Figueroa Alcorta.

Sr. Posse. — Pido la palabra.

La nota que acaba de leerse es insólita, improcedente e inmotivada, pues no concuerda con los términos ni los propósitos de la resolución del honorable Senado a que aquélla se refiere. Lo resuelto en nada afecta la autonomía de la provincia de Córdoba y los respetos debidos a su Legislatura; esto me induce a decir dos palabras para explicar y justificar

mi actitud como representante de esa provincia, y obligado por lo tanto a defender la autonomía, derechos y prerrogativas que le corresponden como Estado Federal.

Encarando el asunto, como lo observa el Presidente de la Legislatura, yo no lo hubiera autorizado con mi silencio, como estoy seguro que tampoco lo harían los demás señores senadores que, como yo, invisten una representación de los demás estados.

El pensamiento del honorable Senado está claramente manifestado en la resolución que se le ha comunicado al Presidente de la honorable Legislatura, y no afecta en lo más mínimo a la autonomía de la Provincia, pues ella es una consecuencia directa de la comunicación que hacía saber al Presidente de la Comisión de Poderes de este cuerpo, que la Asamblea convocada a objeto de elegir senador se encontraba en cuarto intermedio y no había concluido el acto electoral para que había sido convocada.

Lo que debe tomar en cuenta el Presidente de la Legislatura de Córdoba, es la resolución del honorable Senado, de que tiene conocimiento oficial por la nota que contesta, y no por los discursos de los señores senadores que han tomado parte en el debate, que si bien han servido para ilustrar la cuestión, son la expresión de la opinión personal de cada uno; lo que ha debido contestar, es que procedió inmediatamente a cumplir la indicación del Senado.

La comunicación que se ha leído, me ha obligado a hacer esta rectificación que la conceptúo necesaria, por mi carácter de senador por Córdoba.

Es todo lo que tengo que decir y el señor Presidente dará a esa nota el destino que desee.

IV

SUPREMACÍA DEL SENADO FEDERAL

Sr. González. — Pido la palabra

Se han cumplido con mucha mayor anticipación de lo que yo había creído, los pronósticos que me permití hacer en la última sesión. El conflicto estaba preparado de antemano; se lo ve perfectamente en la actitud agresiva del Presidente de la Asamblea de Córdoba, quien se ha precipitado tal vez a producir el acto de resistencia o de alzamiento con-

tra la actitud del honorable Senado, lo que sin duda estaba incluido en el programa.

Pero no es mi intención, señor Presidente, entrar a examinar el fondo de este caso que considero como un episodio; lo haré con toda la serenidad de mi espíritu, y debo decirlo también, con la mejor buena voluntad que me inspira la amistad personal que mantengo con el señor Vicegobernador de Córdoba, —persona a quien aprecio de veras,— y naturalmente, como es un hombre joven, salido hace poco tiempo de las aulas universitarias, lleno de entusiasmos juveniles, poseído sin duda de un exagerado honor del cargo y de ese propósito de defensa *a outrance* que tienen generalmente todos los hombres jóvenes que afrontan una situación de esta índole, —no sabría decir, humanamente hablando, si el asunto me inspira simpatía o un movimiento de condenación, que, en realidad, no creo del caso producir, por lo que a mí respecta.

Creo que el Senado, como la República entera, están asistiendo a un período de transición lleno de penumbras, si no puedo decir sombras; y creo que en actos como éste, en donde suelen emplearse todas las energías que a los hombres exigen ciertas situaciones, debemos reservarla para momentos más críticos.

El país entra en una corriente un tanto agitada; se ve venir todo esto, se siente el rumor de la creciente, —como decimos los provincianos cuando llueve mucho por las montañas, —el ruido de la inundación se siente de lejos. No creo necesario que empleemos energías extraordinarias en un episodio, en verdad, insignificante.

Se trata para mí de un acto, de un documento enteramente nulo, que, como he dicho antes, no merecía siquiera ser leído en la Cámara; y como creo que el Senado no debe aceptar este documento en ninguna forma, he pensado que su lectura y su incorporación al *Diario de Sesiones*, importaba en cierto modo una aceptación de la actitud que el señor Vicegobernador ha asumido.

El Presidente del Senado de Córdoba, por el Reglamento de esa Cámara, artículo 29, —que es el que rige las asambleas, porque éstas no tienen otro reglamento que el de las cámaras respectivas, —prohíbe al señor Vicegobernador o Presidente del Senado, dirigir comunicaciones por escrito fuera del radio de acción de las cámaras, y sólo por una autorización expresa de la misma asamblea puede dirigir comunicaciones escritas hacia fuera.

Desde luego, ha cometido una falta contra el propio Reglamento de la Cámara que él preside. Digo que este acto debe atribuirse a la inexperiencia, no al propósito deliberado de un joven, lleno de buenas condiciones y tal vez de un porvenir mejor, cuando, serenadas las pasiones de partido, pueda entrar en una zona más tranquila de consejos más experimentados.

Ahora, en cuanto a la supremacía del Senado como poder público nacional para hacerse respetar y ser respetado por todas las personas y poderes provinciales y nacionales dentro del régimen de la Constitución, no puede ser puesta en duda. Sería desconocer la ilustración de la honorable Cámara si yo entrara a discutir este axioma parlamentario. Pero sí es bueno, —ya que en las épocas de reacción, que es la palabra consagrada, suelen olvidarse los preceptos más vulgares de las instituciones escritas,— es bueno, decía, recordar dónde reside la facultad del Senado y la absoluta razón que tiene para exigir que todos los demás poderes de provincia respeten y acaten sus resoluciones.

No voy a citar las reglas parlamentarias conocidas, sino el artículo 31 de la Constitución, que no puede ser más terminante.

Dice el artículo: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en

contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales...”

No creo necesario leer más desde que el Senado de la Nación es un poder público legislado por la Constitución misma en uno de sus capítulos; es un cuerpo que debe reunirse, que debe constituirse y que debe tomar todas las medidas conminatorias para que este hecho se produzca en los términos constitucionales.

Si es verdad que puede tolerarlo, como ha tolerado hasta ahora cinco meses que las legislaturas de Córdoba y Entre Ríos no cumplan con el deber de integrar su representación, no por eso ese derecho se prescribe, porque esta clase de facultades no se prescriben nunca.

Ahora, el Senado tiene muchos medios de hacer respetar sus resoluciones en todo el territorio de la Nación. Es verdad que el Senado no cuenta con fuerza pública, porque la Constitución, en su artículo 86, incisos 1º al 4º, establece que el Presidente de la República es el encargado de hacer cumplir las disposiciones constitucionales, y las resoluciones de los cuerpos colegiados dictadas en ejercicio de sus propias facultades.

Por el artículo 80 de la Constitución, el Presidente de la Nación jura observar y hacer observar fielmente la Constitución. De manera que si el Senado considerase pertinente obligar a la Legislatura de Córdoba a producir una elección, o a cumplir la resolución que se le ha transmitido, no le faltarían medios de hacerlo, más cuando existen precedentes, en que el Poder Ejecutivo nacional se preocupó de cumplir esta misión constitucional, aun sin necesidad de requisición del Senado.

Si el Poder Ejecutivo tuviera esta preocupación de la integridad de los poderes, en ejercicio de su propia facultad, ya habría tomado cualquier medida que condujera a integrar este honorable cuerpo; como lo hizo Sarmiento en un momento memorable e histórico para los anales parlamentarios, cuando, hallándose destacadas en una provincia fuerzas na-

cionales, por razones de carácter interno, que lo hacían necesario, ordenó un despliegue de fuerzas para hacer conocer a la Legislatura el propósito del Gobierno Federal de hacer respetar sus facultades.

Eso era en momentos un poco más agitados que ahora, y no creo necesario ni pertinente hablar más de ello, pero lo recuerdo, para que se vea que no todo son palabras.

La fuerza pública ha sido puesta en manos del Presidente de la Nación como comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra, y él dispone de las fuerzas marítimas y terrestres, “según las necesidades de la Nación”.

De manera que, para eso es la fuerza pública, para mantener la integridad de las instituciones nacionales, y para hacer respetable la expresión y funcionamiento de los poderes públicos, entre las cuales el honorable Senado es uno de los órganos más esenciales.

Por el artículo 110 de la Constitución, también se erige a los gobernadores de provincia, en agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes nacionales. Puede muy bien el señor Presidente de la Nación, si ese camino encuentra conveniente, en el caso de que este conflicto llegase a ese grado, valerse también de esta prerrogativa, para hacer que la Legislatura de Córdoba cumpla las resoluciones que el Senado adopte dentro de sus atribuciones.

La ley electoral, a su vez, en el artículo 13, preve el caso de demora de la Legislatura en el cumplimiento del deber de elegir senador, e integrar este cuerpo, ordenando o disponiendo que, por intermedio del Gobernador se requiera de la Legislatura la realización de ese acto. En esto la ley no reglamenta la Constitución; no hace más que repetir disposiciones de los artículos 43 y 54 de la Constitución, que ordenan lo mismo; y esto lo digo a propósito, tal vez extemporáneamente en la discusión, a propósito, digo, de alguna afirmación hecha en la sesión anterior, de que la ley electoral importaba una interpretación de la Constitución respec-

to de esa facultad. Eso no es así; es una orden de la Constitución, que la ley electoral ha repetido en virtud de esto, que yo decía, también, en la sesión anterior, de que las leyes son de dos clases: directivas e imperativas; leyes que imponen normas de acción y cuyo incumplimiento no invalida los actos, porque son reglas directivas de conducta de las personas y poderes; y leyes verdaderamente imperativas, cuyo incumplimiento constituye una destrucción o la invalidación de una función, y estas leyes, generalmente, van acompañadas de sanciones penales.

No estamos en el caso de hacer disquisiciones jurídicas, pero quiero de paso recordar que esa disposición de la ley electoral es de carácter directivo, y responde a cierta lógica del sistema de la misma ley, que ha querido comprender todos los casos de elección dentro del orden nacional. Pero, como digo, no se necesitaba haber incorporado ese artículo 13, porque la Constitución en su artículo citado, ya expresamente establece la obligación de proceder por intermedio de los gobernadores de provincia.

Ahora, señor Presidente, creo que el Senado, como cuerpo político, en la mayoría de los casos, está más bien dispuesto a emplear procedimientos equitativos, procedimientos prudenciales, *quasi bonus pater familias*, según la clásica fórmula romana, ya que él es un cuerpo constituido por los representantes de las Provincias, y dispone de una discreción tan amplia en el ejercicio de sus facultades que, sin renunciarlas y sin olvidarlas, puede prescindir de ellas cuando el carácter político del acto no exige apelar a la suma de energía contenida en esas atribuciones.

Y como creo que se trata en este caso de un acto nulo, porque su autor lo ha realizado fuera de las atribuciones que le da el reglamento legislativo de Córdoba y la Constitución Federal, creo que el Senado no puede hacer otra cosa, procediendo así paternalmente, que dejar constancia del hecho, y haciendo afirmación categórica de sus privilegios, que debe considerar en todo caso intangibles, dar simplemente, co-

mo no recibido este documento; y será la resolución más serena y más amistosa que pueda adoptarse en esta circunstancia, para no provocar una serie de conflictos que fácilmente se comprende, se hallan latentes dentro de este pequeño episodio; y como los señores senadores son hombres políticos experimentados, han de ver la gravedad y la inutilidad, por lo pronto, de agrandar este conflicto. Y como se trata de un acto nulo originariamente, y con seguridad, de un acto de inexperiencia, —no quiero calificarlo de otro modo,— concluiré pidiendo al honorable Senado que resuelva dar por no recibida esta comunicación, o si quiere, mandarla al Archivo sencillamente, dejando constancia, como he dicho, de la afirmación de las facultades y privilegios del Senado, que cree literalmente afectadas por la nota que se ha leído.

En cuanto a la alusión personal, que el señor Vicegobernador hace al senador que habla, — no me referiré al señor senador por Tucumán, por no atreverme a asumir su representación...

Sr. Esteves. — Me consideraría muy honrado, señor senador...

Sr. González. — ...y sólo hablo en cuanto a lo que a mí respecta—, debo decir que no me ha afectado en lo más mínimo por las razones que he dado, y segundo, porque considero que cualquiera que lea con un poco de sincera atención las palabras que pronuncié en la sesión última, no puede, sino con una argucia extrema, encontrar en ellas una ofensa para la Legislatura de Córdoba; aparte de que, según los términos de la comunicación del señor Vicegobernador de la provincia, las doctrinas enunciadas por los señores senadores Esteves y González no han afectado las inmunidades de la Legislatura. Basta enunciar esto para decir que el acto aludido es una inexperiencia excesivamente juvenil, porque las doctrinas no ofenden.

Con el hecho sólo de aludir a la doctrina, está dicho que no hay ofensa posible. Solamente los sectarios y los fanáticos,

pueden encontrar ofensa en la doctrina, y es esa la historia del fanatismo en la humanidad. He revisado nuevamente mi discurso y no encuentro en absoluto una sola idea o alusión que pueda colocarse dentro de lo que parlamentariamente se considera una ofensa a las inmunidades o prerrogativas de los poderes públicos; y aunque hubiera sido así, también es bueno recordar que los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados de la Nación, tienen absoluta inmunidad de palabra para poder emitir su juicio con entera libertad, sin cuidarse de nada que pueda atribuirse a un propósito ofensivo, lo que solamente puede ocurrir en el caso de un desconocimiento de las inmunidades de un poder extraño, cuando una Cámara se pronuncie como tal en contra de otro poder; pero las opiniones individuales no están limitadas en forma alguna, y caen sólo bajo la responsabilidad personal del que las emite.

Entonces, pues, considerando este caso, como he dicho, como una simple inexperiencia y dada su inocuidad, su absoluta falta de valor legal, haciendo uso el honorable Senado de su más alta prerrogativa, que es la benevolencia y la discreción, creo que debe limitarse a dar por no recibida la nota o a enviarla simplemente al Archivo.

—Se vota y aprueba la indicación de enviar la nota al Archivo.

V

URGENCIA Y PREFERENCIA DE LAS CUESTIONES DE PRIVILEGIO

Sesión en minoría del 26 de agosto de 1916

Sr. González. — Pido la palabra.

Los señores senadores están haciendo manifestaciones de opinión, y en una sesión en minoría, si es verdad que no se puede resolver nada, la opinión personal de los senadores sí puede manifestarse, se puede hacer declaraciones y

muchas cosas que no importan una sanción. No voy a proponer ninguna sanción, sino simplemente exponer mi parecer respecto del momento presente. Yo creo que no es el caso ahora de juzgar con el criterio que me ha parecido escuchar al señor senador por Santiago del Estero; y no le extrañe que no le haya oído todas sus palabras, porque —no sé si los señores senadores habrán advertido— mi oído va disminuyendo cada día más, y me cuesta mucho oír lo que se habla en el recinto; pero, quería decir a la Cámara algo que surge de mi espíritu en este momento.

Las cuestiones relativas a la incorporación de senadores y miembros de una Cámara, cualquiera que sea, son cuestiones de privilegio en nuestro derecho parlamentario, inglés, norteamericano y argentino: son cuestiones impostergables; basta decir que son cuestiones de privilegio, y que todas las demás se posponen para tratar éstas, llamadas con ese nombre. Esto es un aforismo parlamentario en nuestro régimen de gobierno.

Por esta sola razón hablo, y agrego yo también, que no me mueve ningún interés palpitante de partidismo político; y no tengo necesidad de demostrar a la honorable Cámara, que esta razón no existe; porque los partidos políticos que han podido movernos en un sentido más o menos apasionado, están disueltos o están en la pasividad, es decir, en este momento no hay una agrupación política que pueda decirse que esté en actividad, sino la agrupación triunfante en los últimos comicios presidenciales; es la fuerza mayor que existe en este momento, ya de por sí poderosa por los elementos populares de que dispone, y aumentada considerablemente después del triunfo; porque es natural que, cuando llega el momento de la victoria, el vencedor es siempre la fuerza atractiva más poderosa que existe, y no es difícil, pues, que el equilibrio más grande se perturbe ante la atracción de un astro nuevo que entra en nuestra atmósfera y viene a romper las leyes de la dinámica y el equilibrio naturales.

Así, pues, creo que el Senado debe proceder en este caso

más que en ningún otro, con la sola consideración de su privilegio constitucional, y como he dicho que creo que en este momento no existen partidos políticos en actividad, por mi parte debo agregar, aún cuando esperaba ocasión más oportuna, —pero tengo derecho de hacerlo y está ello en mi espíritu,— que disueltos los partidos políticos, en parte por virtud de la ley electoral vigente, —que cuando se trató en este recinto yo decía, que es una ley de disolución de partidos— se ha producido el hecho: esta ley ha venido a disolver los partidos tradicionales de la República. Han triunfado los autores de ese plan de disolución de esas fuerzas políticas en el país.

Por consiguiente, ¿qué queda por hacer? Atrincherarse en el único partido político que no cambia, que es el de la Constitución; y yo he resuelto en mi fuero interno, y lo hago en este momento público ante el país, declararme, de hoy en adelante, partidario de la Constitución y de nada más; y como tengo estudios largos, pacientes, y enseñanza no escasa en esta materia, creo que puedo prestar al país y al honorable Senado en particular, con la dedicación absoluta que me merece, consagrándome con mayor empeño que hasta ahora al estudio de la Constitución, y al mantenimiento de las instituciones vigentes, con lo que creo cumplir un deber de conciencia y de ciudadano.

Dicho esto, paso adelante para agregar que el Senado no tiene en este momento ninguna razón que justifique la postergación del asunto. Me dirán: es verdad que es una situación de hecho, porque hay senadores que creen que no deben entrar en el recinto, hallándose en antesalas para formar quórum; lo cual no diré que constituye una falta a las inmunidades del Senado, pero sí, de nuestro punto de vista estricto y de las instituciones que nos rigen, esto no es una acción laudable ante el criterio constitucional.

Por otra parte, yo he visto siempre con pena, y en todos los años de vida parlamentaria que tengo, no he participado de ninguna actitud de obstruccionismo, ni aún cuando mi pro-

pio partido político ha creído deber acudir a ese recurso, prohibido por la ley parlamentaria y por la Constitución y por la buena práctica de los buenos parlamentos.

No he concurrido a ninguna actitud de ese género, porque la considero de mala índole parlamentaria; la considero depresiva de la dignidad del Parlamento e impropia de una cultura institucional avanzada; porque si un partido político no tiene elementos para triunfar, no tiene derecho al triunfo por medios indirectos o por medios hábiles. Para eso, se ha establecido el sistema de las mayorías y de las minorías en los parlamentos y en los comicios, para que el que tenga mayoría triunfe y el que no la tenga se someta a la mayoría; y si esto no fuera así, no habría gobierno posible, y este sistema de la obstrucción de las minorías, tanto en las legislaturas de las provincias como en las cámaras nacionales, es un sistema de desquicio, anárquico, que pertenece a la época de la disolución nacional, y que marca tendencias de conspiración contra el orden institucional, al cual por cierto no he de concurrir con mi voto.

Puesta la cuestión en el terreno del verdadero derecho parlamentario, que es el del privilegio, agravada, además con la tentativa de un funcionario de provincia que preside una legislatura, de desacatar las resoluciones del honorable Senado, con la nueva agravante de pretender sugerir la convicción de que el Senado desacata a la Legislatura, cosa nueva en los anales de nuestro país; puesto, decía, en este terreno el asunto, el honorable Senado no puede tener sino una opinión, y es la de que esta cuestión es impostergable por su naturaleza; porque se trata de su propia constitución amenazada en forma evidente, por el retardo de dos legislaturas que se niegan a tomar, o de hecho no toman, las medidas suficientes, —ni sus Gobiernos las toman,— para integrar este cuerpo. Están afectados hondamente los privilegios del honorable Senado, y yo cumplo con el deber de conciencia y de principios al manifestarlo así a la Cámara.

Ahora, como se vé, no era insólita la opinión que ma-

nifesté cuando por primera vez se trató este asunto, y se aprobó la sanción que es conocida. Entonces dije que esa sanción iba a dar motivo a nuevas complicaciones, y que ese proceder era bastante para dar margen a un conflicto; y ya veremos si esta nueva postergación no nos trae otro conflicto aun más grave.

No somos aquí simples profesores, señor Presidente; somos hombres políticos y tenemos que ver la realidad de las cosas. Con la primera postergación se ha producido un conflicto, y ahora vemos germinar en el seno de la Cámara estos síntomas de obstrucción, a fin de impedir las reuniones del honorable Senado, destinado a poner término a este incidente.

Yo necesito dejar constancia de mi opinión con respecto al fondo de este asunto, y voy a hacerlo. Temo que si este asunto se posterga nuevamente, y quede acaso triunfante la habilidad política, llegue hasta fracasar el propósito constitucional de este Cuerpo de integrarse cuanto antes, como tiene el deber de hacerlo.

Si acaso las habilidades políticas de los que tramitan este asunto lejos de acá, o en esta Capital, o donde sea, llegasen a tener éxito e impedir que el Senado se integre debidamente y triunfe la verdadera doctrina, que es la que he sostenido en sesiones anteriores, yo quiero hacer constar que, si la Legislatura de Córdoba se reúne nuevamente en Asamblea, integrada con un nuevo tercio de diputados, que han reemplazado a otro tercio que tomó parte en la elección anterior; si esa Legislatura se reúne y elige a otra persona, yo, desde ahora digo que, a mi juicio, esa elección es nula. Nula porque en nuestro derecho parlamentario, como lo he dicho, las elecciones son irrevocables y porque, según la Constitución de Córdoba, en el artículo que ya he citado, todo acto electoral producido por su Legislatura es irrevocable; y porque ese nuevo tercio de diputados ha venido a alterar la composición de esa Legislatura; de manera que, si esa Legislatura comete el error de reconsiderar el acto anterior y elige otro

candidato, desde ahora sostengo que esa elección será nula, y que el candidato que enviase no tendría derecho a sentarse en este recinto, y sí el que eligió la anterior Legislatura; porque con ese nuevo tercio recientemente incorporado no se puede reconsiderar ni rectificar la sanción de la mayoría anterior.

Se ve el propósito de alterar la verdad parlamentaria constitucional, y producir un cambio en la opinión de esas cámaras, y substituir el candidato que en mi opinión ha sido bien elegido, como me ha parecido haberlo demostrado, y creo poder, si llega el caso, comprobar con un estudio más detenido.

Así, pues, como creo que no podemos tomar ninguna resolución en este caso, y tenemos que someternos, desgraciadamente, a la fatalidad de estas cosas, yo quería dejar constancia de que es mi opinión que el honorable Senado no puede juzgar sino la anterior elección, ocurrida el 22 de febrero próximo pasado, si mal no recuerdo.

En cuanto al motivo de la ausencia de los señores senadores en esta sesión, yo respeto sinceramente la causa de solidaridad y consideración hacia uno de nuestros colegas, que manifiesta hallarse indispuerto; pero yo debo también decir, agradeciendo nuevamente las deferencias que el Senado ha tenido conmigo en otros tiempos, cuando era notoria mi mala salud, como lo ha recordado el señor senador por Santiago del Estero, que nunca he motivado una deferencia semejante en cuestiones de orden privilegiado; han sido siempre cuestiones legislativas y que, por consiguiente, permiten una demora, más o menos prudencial. En este caso, señor Presidente, como he dicho, se trata de una cuestión de privilegio, son perfectamente impostergables en los anales parlamentarios ingleses y americanos que hemos adoptado, y, por consiguiente, el Senado, como juez de sus actos, al apresurar la sanción de este asunto, cumple con su deber. Quería dejar simplemente constancia de estas manifestaciones.

VI

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CUESTIÓN EN DEBATE. —
DECLARACIÓN POLÍTICA

Sr. Del Valle Iberlucea. — No habiendo nada en discusión, lo que corresponde es levantar la sesión en minoría.

Sr. González. — Pido la palabra.

En vista de lo que se ha hablado necesito decir dos palabras para dejar bien deslindada mi posición respecto de lo presente y de lo que pueda ocurrir después.

Yo, al hablar de la ley electoral, no he creído decir todo lo que me atribuye el señor senador. Yo soy autor de esa ley en una gran parte; quizás todo su organismo ha sido redactado por mí en otra época. Las modificaciones que se han introducido durante el anterior período son parciales, y se refieren al nuevo régimen de la lista incompleta, que consideraba y considero inconstitucional, dentro de nuestro sistema; y he sostenido, por consiguiente, que el régimen uninominal es el verdadero régimen constitucional, que no sea el del escrutinio de lista, derogado por anticuado e ineficaz.

Pero, cuando he hablado de que la ley electoral nueva ha sido una ley de disolución de partidos, me he referido al antecedente político de la discusión; porque el Ministro que sostenía entonces la bondad de esta ley, y creo aun que el mensaje del Poder Ejecutivo, afirmaba que el nuevo régimen propuesto era un régimen a propósito para fomentar la formación de partidos orgánicos, y que no afectaría la existencia de los partidos tradicionales, es decir, de los existentes.

Es a estos partidos que me refiero cuando hablo de disolución de partidos, y me olvidé tal vez, y pido disculpa al señor senador por la Capital, de mencionar al Partido Socialista, al cual, no obstante sus deficiencias para nuestro medio institucional, considero yo un partido orgánico, porque tiene un programa de principios definido y porque es el único que en este país se ha preocupado de presentar un pro-

grama ordenado y concreto de principios. Dentro de este orden de ideas, nadie puede dudar que ese es un partido orgánico. Creo, señor Presidente, que el Partido Socialista es uno de los que pueden hablar en nombre de la democracia, porque es el único que en nuestro país ha puesto entre las cláusulas de su programa la educación de la democracia, y yo no considero democracia a una masa inorgánica e ignorante, sino a las masas educadas, y todo partido que se proponga educar las masas, las encamina hacia la formación de partidos orgánicos y progresivos...

Sr. del Valle Iberlucea. — Me felicito de que el señor senador haga esta manifestación, tan grata para el Partido Socialista, al que yo represento en esta honorable Cámara.

Sr. González. — Con esto no quiero decir que yo me declare miembro del Partido Socialista. (*Risas*).

Yo soy constitucional, y todo lo que cabe dentro del amplio seno de la Constitución Argentina, que es progresiva y liberal por excelencia, eso tendrá, naturalmente, por sobre todo, mi simpatía y mi concurso en lo poco que vale.

Ahora, respecto a los partidos tradicionales y militantes en las últimas épocas de nuestra política, el tiempo, y no muy remoto, pronunciará su sentencia. No quiero en estos momentos de pasiones, en que sólo se oye el ruido de las fanfarrias de las victorias y marchas triunfales, en estos momentos, digo, no deseo hacer el análisis de estas cosas; pero dentro de poco tiempo, al entrar la República en su juicio, en su serenidad, y en presencia de los acontecimientos que se produzcan, ha de poder entonces apreciar el pasado, el presente y también el futuro no muy lejano.

Entonces, pues, será el momento en que el país pueda formarse una idea exacta respecto del verdadero valor de los partidos tradicionales que han hecho la Constitución del país y que han llevado la República a su estado actual de prosperidad y de prestigio universal, y se sabrá valorar entonces los esfuerzos esporádicos, e intermitentes a veces, y en todo lo que tienen de saludables, de los otros partidos que

han agitado la opinión pública, y la han llevado a los comicios hasta producir estos grandes cambios en la situación del país.

Con estas palabras, señor Presidente, yo creo dejar constancia de la verdadera acepción de mis palabras, y no tengo en manera alguna el propósito de menoscabar en lo más mínimo la consideración que se merece el digno colega señor senador Crotto; y sólo he querido manifestar que las cuestiones de privilegio que afectan la organización y, en cierto modo, la existencia de la Cámara, no son postergables, por su naturaleza.

Sr. Presidente. — Queda levantada la sesión en minoría.

VII

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. — PLURALIDAD Y MAYORÍA

Sesión del 29 de agosto de 1916

Sr. Presidente. — Se va a votar el proyecto presentado por los senadores de las provincias de Salta y de La Rioja.

—Se lee nuevamente.

Sr. Presidente. — Está en discusión.

Sr. González. — Pido la palabra.

Sr. Posse. — ¿Esta es reconsideración de la sesión del día 10 ó no? ¿Qué entiende la Presidencia sobre ésto? Deseo saber si hay algún artículo que autorice la reconsideración.

Sr. Presidente. — Funde una moción el señor senador; entretanto tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. González. — Me aventuro a usar de la palabra para fundar el proyecto que lleva mi firma, y ha sido leído, porque tengo la convicción de encontrarme dentro del Reglamento; y ante todo, debo decir, que los señores senadores, al tratar una cuestión de forma y reglamentaria, han tratado la cuestión de fondo; se han ocupado con toda atención de los

- No es posible determinar - sino términos que se usan en plural -

La cuestión de fondo - Validez de la elección del Dr. J.A. Tena

I - la cuestión de la ~~mayoría~~ mayoría { absoluta o simple mayoría

a) La Legislatura no tiene facultad para reemplazar el artículo 46 de la Const. Nac.!

b) Facultad exclusiva del Senado ^{o del Congreso} - por una ley.

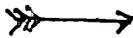
c) Depende régimen de la Const. de los Est. Estados. art. 7. Sec IV, cl. 1. - Los Legisl. establecen reglas para el Congreso en cambio o substituyen cuando sea - La Const. Arg. no da esta facultad a los Legisladores -

d) la Legist. de Córdoba ha excedido sus poderes - que son - art. 83, inc. 20. "nombrar senadores para el Congreso Federal, reunidos al efecto en los Ayuntamientos"

e) Precedentes - Calles - Rojas - y otros -

II. Pluralidad y mayoría -

a) El lenguaje de la Constitución - Véase (X)



b) la Const. emplea con el mismo significado los palabras pluralidad y mayoría -

V. en particular los artículos 37 - 46 - (84) - 56 - 58 - 71 - 82 - 83 -

→ c) El caso del artículo 84. - Habla de pluralidad absoluta y mayoría absoluta. - Véase el mismo artículo!

d) Cushing. t. 7, p. 57 - nos 118 y 119.

→ Pluralidad y mayoría -

e) Sacramento, Disc. titulos Cortes y Senes - 1875: 11 de Junio. Compare con Cushing - Aprobado el diploma -

f) - Stimson, The Law of the Fed. and State Const. 5 232 =

"Por las constituciones de casi todos los Estados, la persona que obtiene el mayor número (esto es, una pluralidad) de votos, es declarada electa."

argumentos más importantes que fundamentan esta cuestión. En cuanto a que sea una reconsideración o no, es evidentemente claro, que no es tal reconsideración, porque el honorable Senado sancionó en verdad en las primeras sesiones, mandar una requisitoria a la Legislatura de Córdoba para que terminase la sesión del 22 de febrero y remitiese el acta de la misma, como una deferencia hacia esa corporación, y a la ley electoral, la cual establece esta formalidad como necesaria y probatoria, y en circunstancias normales, como esencial para la validez de un acto legislativo, y también para ser presentada como credencial por los senadores electos.

Se ha demostrado hasta la evidencia que esa formalidad no ha podido cumplirse por circunstancias notoriamente ajenas a la previsión de los señores miembros de la Legislatura, del honorable Senado y de la ley, ajenas a toda previsión en absoluto, porque la ley electoral, en su artículo 13, no toma en cuenta el caso en que una sesión puede ser interrumpida por fuerza mayor; pero es un principio universal de derecho, que todos los actos están sometidos a una invalidez, y a la inversa, pueden validarse una vez que se prueba que ha intervenido una fuerza mayor, superior a la voluntad de los hombres. Por otra parte, como yo espero demostrar, que la presencia del acta reglamentaria de la sesión no es una necesidad esencial para la validez de la elección, creo que en este caso tampoco puedo detenerme grandemente para entrar con toda confianza en la consideración del fondo del asunto.

El Senado resolvió dirigirse a la Legislatura, y ésta, pasados 19 días, no ha hecho todavía tentativa de reunirse, lo cual demuestra perfectamente la previsión del que habla al hacer su primera oposición a esta idea, diciendo que esta medida no daría sino pábulo a nuevos enredos, complicaciones e incidentes que dificultarían la solución final del asunto. Estamos en plena evolución del conflicto: bien evidentemente lo ve la honorable Cámara.

Y en cuanto al caso de reconsideración o no, no creo

necesario demostrar que el honorable Senado, como todo cuerpo colegiado, tiene el derecho de adoptar distintas resoluciones derogando las anteriores, sin que esto quiera decir que sea reconsideración, porque reconsiderar quiere decir volver a tratar un asunto en la misma sesión en que ha sido resuelto; y como esto no es posible, y tratándose del caso de Córdoba, mucho menos, puesto que ha variado la constitución de la Legislatura, resulta del hecho material que esa reconsideración no puede ocurrir en absoluto, puesto que son otros diputados los que constituyen la Legislatura. De modo que, enunciar esto, es resolverlo.

Tengo que entrar al fondo del proyecto, y lo hago con cierta violencia, porque noto agitación, un movimiento extraordinario en la Cámara, tal vez debido a un poco de fatiga por la discusión anterior; pero como los señores senadores, —lo dije ya al tratar la cuestión del reglamento,— han tocado también la cuestión de fondo, yo no puedo, al subscribir un proyecto de decreto, dejar subsistir argumentos que puedan extraviar, no el juicio de la Cámara, bien sólido, sino la opinión pública, que puede creer que este Senado realiza actos impremeditados o inconvenientes a la luz de la Constitución.

Lo haré con toda la brevedad que la discreción me ordena, para que el honorable Senado pueda entrar a votar la elección de Córdoba en la seguridad de que produce un acto constitucional, político e inspirado en su más alto decoro.

El señor senador por Santa Fe, si mal no recuerdo, hacía una argumentación fundada en las palabras de la Constitución sobre la mayoría que se necesita para votar la elección de senador. En semejante sentido se ha expresado el señor senador por Buenos Aires. Otro de los señores senadores ha aludido a la forma de la sesión de la Legislatura de Córdoba y al valor del acta como esencial para la validez de la elección. Todo esto es lo que ha motivado el debate sostenido en esta sesión. Sin embargo, yo creo poder demostrar, y lo voy a hacer con toda facilidad, que en el lenguaje de nuestra

Constitución y nuestro Reglamento, las palabras *mayoría* y *pluralidad* tienen el mismo sentido. La Constitución no distingue en absoluto entre una y otra palabra. En esta materia se tiene presente la gran autoridad de Cushing. Este opina en apoyo de la tesis que sostengo, pero no creo su opinión ajustada a nuestra Constitución; él distingue entre pluralidad y mayoría, sosteniendo que *pluralidad* es todo número superior a otro dentro de una votación y dentro de un total, y *mayoría* es un número superior a un total de los otros votos que constituyen la minoría.

Pero la Constitución no distingue estos términos, y en todos los artículos que tratan de la mayoría o minoría, y muy particularmente en el artículo 84, se declara hasta la evidencia que, para la Constitución, mayoría y pluralidad tienen el mismo significado. Así, la Constitución habla de simple pluralidad en el artículo 37, para la elección de diputados; de mayoría de dos tercios de sus miembros para la acusación en juicio político; “pluralidad de sufragios”, simplemente, al hablar de la elección de senadores; de dos tercios de los miembros presentes, en el 51, al tratar del juicio político; mayoría absoluta de sus miembros, en el 56, para entrar a sesión; simple mayoría para entender de las renunciaciones; dos tercios, en las dos Cámaras, cuando se trata de formar querrela contra uno de sus miembros; el 71, habla de la mayoría absoluta de la otra; de dos tercios de miembros presentes para insistencia de la Cámara revisora, y de dos tercios de los presentes para la aprobación definitiva. En el artículo 72 habla de dos tercios de votos para la insistencia sobre el veto del Poder Ejecutivo, y de dos tercios para la sanción de ambas Cámaras. En el 82, en la elección de Presidente y Vicepresidente, habla exclusivamente de mayoría absoluta, y en el 83, votación de desempate, de mayoría absoluta.

En el 84, que es el que en particular voy a rememorar al Senado, trata de la elección de Presidente y Vicepresidente por el Congreso; y en su inciso 1º habla en esta forma: “Esta elección se hará a *pluralidad absoluta* de sufragios y por

votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare *mayoría absoluta* . . .” Diga la honorable Cámara si no es lo mismo decir pluralidad que mayoría.

En el Reglamento del honorable Senado es absolutamente lo mismo. Al hablar de la elección del Presidente provisorio, agrega: “acto continuo la Cámara hará sucesivamente y a *pluralidad absoluta* el nombramiento de Presidente provisorio”, y en el siguiente: “en caso de no resultar *mayoría absoluta* se votará por los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios”. Para la Constitución y el Reglamento no existe diferencia entre las palabras mayoría y pluralidad. Luego la consecuencia más literal e inmediata es que se necesita la calificación que la Constitución haga de esa pluralidad o mayoría para determinar la forma del voto que da validez al acto legislativo.

VIII

LA FACULTAD DEL SENADO ANTE EL DERECHO FEDERAL Y PROVINCIAL

Sobre ésto me parece inútil insistir más. Ahora bien; aplicados estos principios a la elección, a nuestro régimen constitucional y reglamentario, es necesario distinguir, porque en esta materia muchos confunden la Constitución norteamericana con la argentina, creyéndolas idénticas. Son, sin embargo, distintas, porque en la americana se dice que las legislaturas de Estados, dictarán la ley en virtud de la cual se harían las elecciones de senador; y en este régimen se ha vivido cerca de medio siglo, hasta que, convencidos el Congreso y el Gobierno y la opinión pública de que él era una fuente de continuos conflictos y amenazas contra la estabilidad de la Unión, —y se notó durante la guerra de secesión amenazada la integridad territorial, pues que pudo refugiarse el espíritu de desunión y alzamiento de las provincias en el seno de las legislaturas, coaligadas por intereses de otro or-

den,— se vió la necesidad, como lo explica el famoso estadista Mr. Blaine en su libro *Veinte años de Congreso*, de reformar ese régimen, asumiendo el Congreso esa facultad, con la limitación que le impone la Constitución respecto al lugar de las elecciones; pues, existe la jurisprudencia uniforme de los Estados Unidos sobre esta disposición que autorizaba a los Estados a dictar la ley de la elección de los senadores, la cual no impedía al Congreso hacer uso de esa facultad, de ser juez de la elección de sus miembros, en cualquier momento, y ese régimen se ha adoptado. Ese es el origen de la ley nacional de elecciones de senadores, de 1886, que figura en el *Manual* de Jefferson, perfectamente conocido, en virtud de la cual existe uniformidad para los procedimientos que deben observar las legislaturas.

Pero, como la Constitución les da siempre la facultad de dictar la ley y de establecer la forma de elección, no ha podido el Congreso llegar a una eliminación absoluta de toda ingerencia de las legislaturas, como lo hace nuestra Constitución. Entonces, pues, no podemos seguir sosteniendo, señor Presidente, que la Legislatura de la provincia de Córdoba, para singularizar, tenga el derecho de fijar ella las normas de la elección, porque este derecho ha sido quitado entre las utilísimas y aventajadas reformas de la Constitución de los Estados Unidos, reconocido por muchos políticos experimentados de allá. No podemos, digo, seguir manteniendo este argumento que se ha hecho en esta sesión, de que a falta de una disposición expresa de la Constitución de la Nación, sea la Legislatura de Córdoba la que debe resolver el conflicto. Eso no puede sostenerse, porque la falta de la palabra que califique esa pluralidad, si debe ser absoluta o relativa, no significa que deba ser la Legislatura la que legisle, sino el Congreso, dictando una ley, y en los casos particulares, el Senado, que es el juez de la elección, títulos y derechos de sus miembros, porque en ningún caso tienen ni pueden tener derecho las legislaturas de provincia para legislar sobre la constitución de este cuerpo federal.

La razón y el peligro de reconocer semejante facultad, se ve a las claras, porque sería colocar en manos de las legislaturas de provincia, la existencia, la subsistencia o la destrucción de los poderes nacionales. Precisamente, toda la historia de la Nación, todas las guerras civiles, toda la anarquía del país, vendrían, pues, a resucitar en este acto; y es lo que ha querido impedir la Constitución, al condensar y reunir en manos de cada una de las cámaras la totalidad de los poderes que se refieren a su constitución, para no quedar al abrigo de los caudillos provinciales, ni del ejército, ni de las legislaturas, ni de las puebladas, ni de nada de eso que ya pasó y que no volverá a asomar —quiero creerlo,— en las puertas del Congreso Nacional.

Así, pues, la Legislatura de Córdoba, al votar que la elección de un senador debía hacerse por mayoría absoluta, ha excedido sus poderes, y el Senado ha hecho muy bien en ser cortés y en ser considerado con aquella Legislatura, al ofrecerle la ocasión de validar un proceso que no ha sido terminado, según las formas materiales del acto.

Por consiguiente, no creo deber insistir más, para demostrar que en eso, sólo el Senado es el juez, dados los términos que he leído de la Constitución, en el artículo 56, los cuales son tan explícitos, que solamente en un exceso de preocupación o de argucia, puede llegarse a dudar sobre ellos.

La Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros; de manera, pues, que al hablar de esto, debo recordar también que la Constitución de Córdoba tampoco dice nada sobre que la Legislatura pueda fijar las condiciones de la elección de senador; dice simplemente, en el artículo 83, inciso 20: “nombrar senadores para el Congreso Federal reunidas al efecto ambas cámaras”.

Y no podía, señor Presidente, decir más, porque no tiene facultad para decir más; y cuando se dice que el Senado en este caso se abocará él la elección de un senador, se dice una exageración de mucho efecto y que sugiere avance de facultades; pero pueden, al respecto, estar tran-

quilas las conciencias de los timoratos. No hay tal elección, porque consta de los documentos presentados, que la elección se hizo, y el proyecto que hemos presentado a la Cámara, sólo habla de aprobar la elección practicada en la Legislatura de Córdoba; pero no se aboca el Senado la facultad de elegir senador, sino de aprobar la elección en virtud del artículo 56 de la Constitución.

Bien; ahora no es el caso de precedentes que ya tuve ocasión de señalar en otra sesión, sobre esa misma facultad ejercida por el Senado, invariablemente, desde que él existe, y sobre la que podría citar dos o tres casos, como el del senador Calvo, del senador Rojas, por Santiago, y algunos otros, entre ellos uno de Córdoba.

En la Suprema Corte nuestra, en el tomo 23, pág. 257, se encontrará una sentencia en la que establece el principio absoluto por el cual, ni los tribunales ni ningún otro poder pueden inmiscuirse en los actos que el Congreso realiza, tratando de la elección, derechos y títulos de sus miembros, en los cuales es exclusivo. Además, señor Presidente, hay otro principio de derecho, de que toda facultad delegada es exclusiva, y sólo las no delegadas pueden ser concurrentes. Pero no puede, señor Presidente, haber dos cuerpos que legislen la misma facultad constitucional. ¡Figúrese el honorable Senado, la anarquía que existiría, si las legislaturas de provincia pudieran arrogarse el ejercicio de la misma facultad!

Hay, señor Presidente, un autor que estimamos muchísimo, y es residente entre nosotros, el Embajador de Estados Unidos, señor Stimson, quien en una obra interesante, que ya he citado otras veces, sobre la Constitución de los Estados Unidos, en su párrafo 232, dice: “por las constituciones de casi todos los Estados, la persona que obtiene el mayor número (esto es, una *pluralidad*) de votos, es declarada electa. Y así *una pluralidad de votos dados* en una elección constituye una designación, cuando no *ordena* otra cosa la Constitución”: ese es el caso, justamente, que estamos tratando.

IX

LA ELECCIÓN DE SENADOR POR UNA LEGISLATURA ES UN ACTO
DEFINITIVO E IRREVOCABLE

Ahora, señor Presidente, dejando de lado otras consideraciones en homenaje a la brevedad y a la fatiga del honorable Senado, quiero hacerme cargo de otros puntos de vista que han sido motivo de argumentación por parte de los señores senadores que combaten esta elección.

Me refiero al carácter de definitivo y de irrevocable, que tiene el acto de la elección de senador por Córdoba en la Legislatura de aquella provincia.

Demostrado que la mayoría absoluta exigida por esa sanción de la misma Legislatura no tenía valor, por exceder las atribuciones de ese cuerpo e invadir las del Senado, debo concretarme solamente al caso de la elección en sí misma.

La Constitución de Córdoba, en sus artículos 67 y 68, resuelve el punto. Dice el artículo 67: "Cada Cámara es juez de la elección, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez". Y el 68 agrega: "En éste, como en los demás casos en que proceda alguna de ellas, como tal juez o como cuerpo elector, no podrá reconsiderar sus resoluciones".

Y el doctor Gerónimo Cortés, ilustre jurisconsulto, autor de un magnífico libro comentando la reforma de la Constitución de Córdoba del año 1870, da los fundamentos, como si previese el conflicto presente, y dice en las páginas 142 y 143: "Por los artículos 71 y 72 (que son los 67 y 68 actuales), cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, sin poder, en el primer caso, ni cuando procede como cuerpo elector, reconsiderar su resolución. Aquello es consecuencia inmediata de la independencia de la Legislatura como poder público que se organiza, se instala y subsiste por sí; nadie

más que la misma Cámara a que pertenecen puede juzgar de la validez de las elecciones de sus miembros, y ella hace respetar también sus propias atribuciones, como la inviolabilidad y derechos de éstos.

Pero en la lucha de los partidos que se forman en el seno de las cámaras, y en el calor que producen las cuestiones debatidas sería muy peligroso el que las resoluciones pronunciadas acerca de las elecciones pudieran ser reconsideradas, pues, la mayoría tendría en ello un medio eficaz de acabar con toda oposición destruyendo a la minoría; resultando de aquí que ningún diputado estaría seguro en su puesto y en aptitud de desempeñar su mandato según su conciencia. Además, exige la naturaleza misma de las funciones de los jueces y el fin con que han sido establecidos, el que una vez dada su resolución, y mucho menos después de un intervalo de tiempo, no puedan revisarla ni reformarla de modo alguno”.

El caso, pues, de la elección de Córdoba está evidente con los hechos que han tenido lugar antes y después de la reunión del Senado en que se resolvió tratar este asunto. Toda legislatura que tuviese propósitos constitucionales y correctos de contribuir a la legítima organización de este honorable cuerpo, ya se habría anticipado a producir los actos preparatorios, por lo menos, de una elección, y a cumplir las disposiciones de la resolución del Senado; pero se ve una absoluta falta de acción, de iniciativa de ninguna clase; y en esta forma podría producirse este hecho anormal, esta enormidad, de que pueda concluir el período de sesiones del honorable Senado, y no haber tenido todavía la Legislatura de Córdoba ocasión o motivo para reunirse e integrar este cuerpo.

Y esta prescripción que dispone en materia de nombramientos, que cuando durante el período ordinario no se despachan, se consideran caducados, nos dice que durante el período de sesiones del honorable Senado es que debe integrarse el cuerpo, al principio de este período de sesiones.

Para eso existe el período que se llama preparatorio. Pero esto de demorarse ya cuatro meses sin producir la elección, sin realizar el acto electoral, no digo que es una anomalía, sino que es un atentado a la misma Constitución y a la existencia del honorable Senado; y solamente nuestra proverbial prudencia y sangre fría para todas las cosas que se refieren a nuestro privilegio, pueden hacernos tolerar como un acto posible y susceptible de dispensa, una demora semejante, en cuyo caso, como ya dijo el Presidente Sarmiento —en ocasión parecida, en una demora mucho menor que ésta,— se creyó en el caso de mandar desplegar fuerzas delante de una legislatura, para que se diera cuenta del propósito del Poder Ejecutivo, resuelto a hacer que el Senado de la Nación fuera integrado...

Sr. Castañeda Vega. — Eso era procedente, señor senador, pero no para subsanar el asunto o la deficiencia o la falta, o los errores de la Legislatura de Córdoba.

Sr. González. — Pero es el único juez que la Constitución establece para subsanar esas deficiencias, porque lo hace juez exclusivo de la elección de sus miembros. Esos son los medios de que dispone.

Bien, vamos a ver el valor del acto electoral, en cuanto a la validez del acta y del diploma que ha traído el señor senador electo, doctor Roca.

El acta presentada al Senado como credencial, no es un requisito esencial cuya falta invalide el acto; lo esencial y lo que realmente el Senado debe considerar es la elección en sí; es decir, la expresión de la voluntad del cuerpo electoral encargado por la Constitución para instituir senador.

Se puede probar con los documentos de la época, con los papeles parlamentarios y todos los medios de prueba, llegado el caso, que ese acto se ha realizado. Sí, se puede probar, porque aquí está la prueba de la Legislatura, y por el *Diario de Sesiones*, cuya versión taquigráfica tenemos a la mano, según la cual la elección se ha hecho. Ahora voy a demostrar, para suprimir toda argucia, toda sutileza, todo

sofisma, voy a demostrar cómo ésto, en la jurisprudencia, es también aceptado y largamente practicado en los Estados Unidos, donde la prescripción de que cada Cámara es juez de la elección de sus miembros, es idéntica a la nuestra.

X

LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA. — TÍTULOS PROBATORIOS.
— ALCANCE DE LA PRERROGATIVA SENATORIAL

No voy a hacer otras consideraciones de orden jurídico, por lo mismo que he dicho; pero hay un famoso manual de derecho constitucional americano de Campbell Black, quien en las páginas 296 y 298 trata *in extenso* el asunto, exhibiendo como catorce o quince fallos de la Corte Suprema y Cortes de Estados, en donde se afirma esta facultad. Pero especialmente en el tomo 144, página 1, en el caso del Estado contra Ballin, se sostuvo que lo que debe considerarse es el hecho de la elección realizada, aunque no se tuviese los documentos legales o técnicamente habilitantes, para presentarse en la Cámara; y uno de los autores más eminentes que tratan de esta materia refiere un caso que puede ser aplicable al nuestro, y lo refiere en forma teórica, de manera que comprende toda la jurisprudencia. Es Foster, en su tratado de la Constitución, quien dice: “Cuando dos corporaciones que alegan cada una por su parte, ser la legislatura del Estado, eligen senadores, el Senado, *usualmente* reconoce la elección de aquella que ha sido reconocida por las demás autoridades del Estado; *pero él ha ejercido el poder de examinar los hechos*, y determinar cuál de los dos contenía una mayoría de miembros legalmente elegidos, aunque los otros pudieran haber sido organizados *con técnica regularidad*... En el primer caso, el (Senado) se negó a reconocer la corporación organizada por una mayoría *provisista de certificados* o *actas regulares de elección*, mientras

que, consideraba que la mayoría de la otra *había sido en el hecho debidamente elegida*".

El informe de la Comisión decía: "Estamos llamados a decidir entre la *forma* y la *substancia*, entre la *ficción* y el *hecho real*; y considerando la importancia de la elección de un senador, en la opinión de vuestra Comisión, el Senado no podría ser justificado al anular la voluntad del pueblo *expresada en la urna de los votos*, por una deferencia hacia los certificados expedidos erróneamente a personas que no fueron elegidas".

Parece, pues, que la jurisprudencia del Senado de los Estados Unidos, en donde no se tratan las cuestiones con los detalles y las minucias que aquí, basta para demostrar que la presencia del acta, tal como la entiende la ley en su artículo 13, no es el requisito esencial, substancial, cuya falta invalide el acto; primero, porque el acto es lo que determina la voluntad del pueblo, y porque puede haber autoridades, escrutadores, corporaciones u otros organismos administrativos que sean desleales al cumplimiento de la voluntad popular, y pueden estar confabulados para burlar o anular el voto público; y es por eso que la Constitución erige a la Cámara, es decir, al verdadero Parlamento, en juez del acto electoral y en intérprete de la voluntad del poder elector.

Para impedir todos esos malos manejos y evitar toda conspiración contra la integridad de los poderes públicos, es que la Constitución ha fijado en el Senado y en la Cámara de Diputados el único poder para juzgar de la validez de la elección, títulos y derechos de sus miembros.

Por estas consideraciones, me parece inútil seguir desarrollando otros argumentos, para probar una tesis que está de acuerdo, sin duda, con la opinión de los señores senadores. Ahora bien, como la Constitución ha erigido las legislaturas en órganos electores de los senadores, es eso lo que solamente debe tomarse en cuenta. ¿La Legislatura de Córdoba ha votado esta elección? La ha votado; luego ese acto, legal o no, ha salido de la Legislatura, y el Senado es el que debe determi-

nar si esa forma es legal o no, y esto es lo que quiere decir, “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros”.

En cuanto a la necesidad de los títulos o credenciales de la elección, existen también casos fallados en la Corte de los Estados Unidos, y a los cuales se refiere el mismo Cushing en su conocida obra *Derecho y práctica parlamentaria*. Estos casos son conocidos, pues se sabe que se le da al senador electo la facultad de pedir una investigación y al Senado la de hacer esa investigación con o sin acta, con o sin presentación de parte de los poderes de la provincia. ¿Por qué? Porque el Senado es el que está encargado de velar por el cumplimiento de la voluntad popular, por el órgano elector que ella ha creado. Esto puede verse en la página 149 del tratado de Cushing, donde está demostrado el poder del Senado para mandar averiguar si está bien o mal hecha una elección. Disposiciones como la del artículo 14 figuran en las leyes electorales, porque es conveniente establecer normas de conducta, y en los casos normales, son ellas las que marcan los procedimientos de los poderes públicos; pero éste es un hecho anormal, como lo he demostrado en el relato de los acontecimientos ocurridos en el seno de la Legislatura. Es un hecho anormal, imprevisto por los hombres y por la Constitución; luego, entonces, ¿en uso de qué facultad se debe resolver el caso? En virtud de la facultad suprema del Senado de juzgar de la elección de sus miembros; y si se puede demostrar, según la doctrina que otra vez he citado, de otra sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, con documentos de la época, con las memorias del tiempo, como dice la Corte, que un hecho legislativo se ha realizado efectivamente, ¿qué importa el acta misma, que es un papel deleznable, que puede adulterarse, que puede robarse, inutilizarse, y en cualquier forma, dejarse de lado? Lo que debe sostenerse, pues, es la validez del acto en sí, y no los documentos que lo certifican oficialmente, como dice aquella jurisprudencia.

Bien, señor Presidente, podría agregar muchas otras con-

sideraciones, pero entiendo que todos los argumentos formulados contra la validez de la elección, y como medios de desviar el voto del Senado, han sido destruídos o desvirtuados, y ha quedado la convicción de que el voto que va a dar el Senado tiene todos los elementos constitucionales, reglamentarios, necesarios para darle validez, y lo esencial es la mayoría que la establezca, y que el honorable Senado se pronuncie por la aceptación o rechazo de la elección que está en debate; creyendo, como creo y lo repito ahora, que el Senado debe en este caso afrontar virilmente este asunto, como política y como ejemplo. Quedará, además, como un testimonio dado al pueblo de la Nación, de que no cede a ningún género de insinuaciones, sugerencias, temores ni amenazas; que este cuerpo, como el Senado romano de otro tiempo, es capaz de exponer su existencia, para salvar íntegra la autoridad y la integridad de la Constitución de la República.

VI

LA INMUNIDAD SENATORIAL

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN

LA INMUNIDAD SENATORIAL

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN

Sesión del 22 de setiembre de 1914

Sr. Presidente. — Se va a tratar el despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales en la solicitud del señor senador Maciá.

—Se lee:

Honorable Senado:

La Comisión de Negocios Constitucionales ha tomado debido conocimiento del texto auténtico de la solicitud del señor Gregorio Soler, presentada a la honorable Cámara de Diputados con fecha del corriente, en la que se hace referencias a la persona del señor senador doctor Salvador Maciá, con motivo de su actuación como Presidente de la Comisión de Obras Públicas del honorable Senado, cuando en este Cuerpo fué tramitada y sancionada la petición de don Mauricio Mollard, sobre concesión de aprovechamiento de las caídas de las aguas del Salto Grande del río Uruguay; y considerando que las referencias antedichas constituyen el delito de desacato, definido y penado por la ley nacional número 49, de 14 de setiembre de 1863, os aconseja el siguiente proyecto de resolución:

El Senado de la Nación, considerando el caso comprendido en los términos del inciso 2º, artículo 30 de la ley número 49 de 14 de setiembre de 1863, ordena se pasen los antece-

dentes al procurador fiscal de turno, para que entable las acciones que corresponda.

J. V. González. — P. Olaechea y Alcorta. — Ignacio D. Irigoyen.

Sr. Presidente. — Está en discusión en general.

Sr. González. — Pido la palabra.

La Comisión de Negocios Constitucionales ha tomado conocimiento directo de los términos de la nota presentada por el señor Gregorio Soler a la honorable Cámara de Diputados, a que hacía alusión el señor senador por Entre Ríos, doctor Maciá, y considerándola ofensiva en su inmunidad y privilegio como senador, agregado a su derecho como hombre, se presentaba a la Cámara pidiendo autorización para hacer uso de las acciones que acuerdan las leyes comunes para perseguir ante la justicia ordinaria la reparación debida o el reconocimiento de sus derechos. Verdad es que la petición a que me refiero no ha sido aun conocida por la Cámara de Diputados, pero el documento se encontraba en la secretaría de la Cámara, oficialmente presentado; de manera que, según todas las prácticas parlamentarias, él pertenece ya a la Cámara.

En este concepto, es que ha pasado a esta Cámara, por pedido confidencial del señor Presidente, el texto auténtico de ese escrito, que es el que ha tenido a la vista la Comisión para conocer los términos que se consideraban ofensivos y juzgar sobre su culpabilidad.

Fundado en estos antecedentes, el señor senador por Entre Ríos, presentó su nota de fecha 19 del corriente, en la cual manifiesta su deseo de acudir a la justicia, y solicita al mismo tiempo la autorización necesaria para poner en conocimiento de su abogado el documento de la referencia, y al mismo tiempo, considerarse autorizado por la Cámara para someterse a las consecuencias de la jurisdicción del juez ante el cual debe pasar el proceso.

En la petición del señor senador por Entre Ríos hay, sin duda alguna, un noble sentimiento, el que corresponde a

todo hombre de honor que desea poner en claro sus derechos, dignidad y decoro ofendidos; pero el señor senador por Entre Ríos llevado, sin duda, de este noble deseo, ha perdido de vista que al considerar el hecho aludido como una ofensa al privilegio personal que como senador le corresponde, también él afecta el privilegio colectivo de la Cámara de que forma parte.

Por consiguiente, juzgado el caso dentro de los principios de nuestro derecho parlamentario, práctico y escrito, el señor senador por Entre Ríos no podía solicitar la suspensión de sus privilegios, pues esto importaría la autorización que solicita en los términos de su nota; porque el privilegio no le pertenece a él exclusivamente; pertenece a la Cámara de que forma parte, y si un senador o diputado pudiera personalmente renunciar, aunque sea en forma transitoria, a sus privilegios, la Cámara a que cada uno pertenece no puede renunciar a ellos por la suma de soberanía de que está investida.

Además, un senador o un diputado no puede ser desaforado en la forma en que pretende esta petición.

Voy a recordar a la Cámara los casos únicos en que la suspensión de los fueros y de los privilegios puede proceder.

La Constitución, en su artículo 60, como muy bien saben los señores senadores, establece que “ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador”.

Es el artículo fundamental que establece el reconocimiento de los fueros y privilegios personales y colectivos de los miembros del Congreso y de las cámaras a que pertenecen respectivamente. La suspensión de los privilegios de la Cámara, cuando la Cámara misma, como dice el artículo 58, “por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones” le impone una pena correccional o disciplinaria, o resuelve “removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirlo de su seno”.

El segundo caso sería el que contempla el artículo 62, que

dice: "Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento".

Ninguno de estos dos casos es el del señor senador por Entre Ríos. El no es el acusado, ni se trata de ninguna medida de orden que deba tomar la Cámara a su respecto; él quiere ser acusador porque se considera ofendido en sus privilegios de senador y en su decoro personal. Entonces, pues, la acción en este caso debe partir del señor senador o de la Cámara a que pertenece, porque, como he manifestado, las ofensas a las inmunidades de un senador o de un diputado, son ofensas hechas a la Cámara a que pertenece, en cuyo caso no sería, en realidad, al señor senador a quien le correspondería acusar, sino a la Cámara de que forma parte, considerándose ésta igualmente ofendida en sus inmunidades y privilegios. Considerada así la cuestión, que me parece la forma y el aspecto más evidente y más claro de ella, diré dos palabras sobre la jurisdicción de la Cámara.

Sobre este asunto se ha discutido ya bastante en nuestros tribunales. Hay una historia un poco accidentada dentro la jurisprudencia de los tribunales federales; pero sobre este hecho la jurisprudencia es indudable, respecto a que cada Cámara tiene suficientes atribuciones, que derivan del artículo 58, para hacer su reglamento, interpretado por una luminosa vista del doctor Carlos Tejedor en un caso anterior, y que la Corte aceptó como suya, entendiéndose que este artículo establece la forma en que ha de ejercer sus actos de autoridad en defensa de sus propios privilegios.

Según la jurisprudencia a que me he referido, es un principio innegable que cada Cámara tiene atribuciones suficientes para juzgar por sí misma a toda persona que haya ofendido sus privilegios, o haya atentado contra sus inmunidades, imponiéndole las penas disciplinarias que el derecho par-

lamentario ha reconocido en todos los países y que corresponden al nuestro. También tiene el derecho, como uno de tantos órganos del poder público, de adoptar la vía judicial; y esto ha sido practicado por la misma Cámara de Senadores en algunas otras ocasiones. A este respecto los abogados, que suelen ser sutiles en sus interpretaciones, han llegado a creer que por el hecho de adoptar la vía judicial renunciaba a sus privilegios como tal Cámara para imponer penas disciplinarias. Esta cuestión ha sido discutida en otros casos anteriores; pero no existen ya dudas respecto a que el hecho de adoptar la vía judicial no importa renunciar al privilegio colectivo, que la Cámara siempre conserva en estado inmanente o latente, por el hecho mismo de su existencia, por la suma de soberanía legislativa que ella representa; así como para adoptar el otro criterio, cuando su juicio, sus conveniencias o los intereses públicos, o según el aspecto de la cuestión, así lo requieran.

Una de las reglas indudables en nuestro derecho parlamentario es que la Cámara, en materia de privilegios tiene la mayor amplitud, siempre que no afecte concesiones de poderes expresos a otras autoridades o corporaciones. De manera, pues, que la Comisión, al adoptar el temperamento aconsejado a la honorable Cámara, se ha colocado dentro del derecho parlamentario estricto, y dentro de precedentes establecidos ya por el honorable Senado, que referiré en breves palabras más adelante.

Por otra parte, el señor senador agredido en sus inmunidades y privilegios, desea justamente tomar la parte personal que él habría tomado en todo caso, aun no siendo senador, para la defensa de sus derechos y de sus prerrogativas agredidas. El único caso en que el señor senador podría con toda libertad cumplir su deseo, sería éste, de que el mismo Senado, adoptando el temperamento de la Comisión, pasase los antecedentes a la justicia federal, cuya ley orgánica autoriza expresamente a cualquier persona ofendida por un acto delictuoso a hacerse parte en el juicio, y querellar en la forma más amplia que a él le convenga dentro de las formas legales.

Naturalmente, que esto significa, en cuanto al privilegio e inmunidad del señor senador, someterse, como dice la ley de procedimientos federales en lo criminal, a las consecuencias de la jurisdicción del juez; pero esto no puede afectar en manera alguna el privilegio, porque solamente se trataría de concurrir a citaciones, convocatorias, audiencias, cosa que no afectaría en manera alguna ni su libertad de acción, ni la más absoluta integridad de sus privilegios; sería simplemente autorizarlo a concurrir a las citaciones y convocatorias que pudieran algunas veces coincidir con las horas de sesiones; en cuyo caso también la ley prevé para algunas informaciones o declaraciones que pudieran pedirse a una persona de cierta categoría, como son los funcionarios públicos, la forma de la información por escrito, para evitar precisamente estas incompatibilidades de tiempo que pueda perjudicar el desempeño de las tareas de cada funcionario.

Por estas consideraciones, la Comisión ha adoptado este temperamento que aconseja al Senado, por el precedente muy luminoso y claro del proceso conocido con el nombre de Procurador contra Calvete, seguido en el año 1864, en cuyo caso el agresor, Benjamín Calvete, había injuriado por medio de la prensa al senador Piñero. El caso, aunque presentado en la forma de insultos, amenazas o agresión por medio de la prensa, fué juzgado por el juez federal señor Heredia, quien, confundiendo la cuestión del delito mismo con el instrumento del delito, y desconociendo, además, u olvidando los principios del derecho parlamentario, se declaró incompetente, considerando que la justicia federal no podía juzgar el caso porque no podía la ley federal legislar sobre esta clase de delitos, o sea los de imprenta.

La Corte, con muy buen acuerdo, estableció la verdadera doctrina, y revocando el auto del juez, declaró competente a la justicia federal para entender en el caso precedente; en idéntico sentido se produjo el dictamen de la Comisión del Senado, que se consideró, por la misma razón, igualmente

agredido en sus privilegios, y resolvió pasar los antecedentes al procurador fiscal: de ahí se originó este caso judicial.

Los considerandos de la Corte son muy breves y vale la pena de tenerlos en cuenta. Dicen así: “Que atendidos los fines que se propone la Constitución, disponiendo en su artículo 60 que los miembros del Congreso no podrán ser acusados ni interrogados judicialmente, ni molestados por las opiniones o discursos que emitan desempeñando su mandato de legislador, esta inmunidad debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto; porque si hubiera un medio de violarla impunemente, él se emplearía con frecuencia por los que intentasen coartar la libertad de los legisladores, dejando burlados sus privilegios y frustrada la Constitución en una de sus más sustanciales disposiciones”. Y refiriéndose a las inmunidades de la prensa ante la legislación federal, en que se había hecho fuerte el juez para negarse a entender en el asunto, la Corte se refiere a él y refuta este argumento también. “De ningún modo, dice, se extiende esta excepción a aquellos delitos que, aun cometidos por medio de la prensa, son violatorios de la Constitución Nacional, o atentatorios contra el orden establecido por ella y puesto bajo el amparo de las autoridades que ha creado para su defensa”. Esta fué la inteligencia que se dió al artículo 32 por la Comisión examinadora de la anterior Constitución que lo propuso a la Convención de Buenos Aires (donde, como en la que se reunió en Santa Fe, fué sancionado sin discusión), según claramente se deduce del informe con que acompañó sus proyectos de reforma, y del discurso del miembro encargado de sostenerlas, diciéndose en el primero: Aun considerando los abusos de la palabra escrita como verdaderos delitos (que en realidad no son sino actos dañosos a la sociedad), ellos no podrían caer bajo la jurisdicción nacional, como no caen los delitos comunes, y sería un contrasentido que fuese tribunal nacional un jurado de imprenta y no lo fuese un juzgado civil o criminal”. Y en el discurso del segundo: “El Congreso, dando leyes de imprenta, sujetaría el juicio a los

Tribunales Federales, sacando el delito de su fuero natural”, lo que sólo puede ser verdad, entendiéndose por abuso de la libertad de imprenta la infracción, por medio de ella, de algún precepto del derecho común, pues el juicio de los que se cometen contra la Constitución Nacional y las leyes del Congreso, no pertenece al fuero provincial; y deduciéndose de estos fundamentos que el juzgado no es competente para conocer de la acusación que el procurador fiscal ha entablado ante él contra el sargento mayor don Benjamín Calvete, se revoca el auto apelado, y devuélvase, para que, poniendo aquel juzgado en ejercicio su jurisdicción, proceda en la causa y resuelva lo que corresponde por derecho”.

Bien: si en el caso Calvete la Corte Suprema aceptó y declaró competente la jurisdicción federal del juez de sección, tratándose de un delito de imprenta, con mucha más razón es evidente que, procediendo la ofensa al privilegio, no del hecho por la publicación de la prensa, sino de una presentación oficial ante una de las cámaras en ejercicio del derecho de petición, la Comisión no ha podido vacilar un solo instante, y ha formulado el dictamen que acaba de leerse, en el cual conviene tener presente el texto del artículo referido, que es el artículo 30, inciso 2º, que dice que cometen delito de desacato contra las autoridades “los que calumnian, insultan o amenazan a algún diputado o senador por opiniones manifestadas en la Cámara”.

Esta es la legislación, ésta es la jurisprudencia que doy brevemente, para no recargar este informe, que tiene numerosos precedentes que podría leer, dado que es una cuestión resuelta por nuestra jurisprudencia de los tribunales y del Parlamento. Creo que la mejor solución es la que aconseja la Comisión, esperando que la Cámara, de esta manera, daría una resolución doblemente ventajosa: primero, porque se ajusta a la letra y al espíritu de nuestra Constitución, y segundo, porque facilita al senador ofendido la expedición de su prueba o querrela en la forma más amplia que crea conveniente producir.

Debo agregar, para terminar, que esta resolución lleva implícita, y así deberá entender la parte del señor senador en el juicio que se promueva, que él queda autorizado a aceptar los autos procedentes del juez de la causa en cuanto pudiera afectar los deberes del señor senador, de concurrencia al recinto del Senado, o alguna otra forma de cooperación que el juez pudiera pedirle para mejor esclarecimiento de la causa.

Sr. Presidente. — Se va a votar el despacho de la Comisión.

—Se aprueba en general y en particular.

ANEXOS

A

Discurso del senador doctor Ignacio D. Irigoyen, en la sesión secreta del 29 de mayo de 1917. (1)

La actitud del Poder Ejecutivo desde el principio de esta administración, eludiendo en absoluto los acuerdos del Senado al hacer la designación de ciertos funcionarios públicos, para los que se necesita ese requisito previo, importa, a mi juicio, un desconocimiento de las facultades esenciales conferidas por la Constitución a esta honorable Cámara, y ha creado, además; una situación irregular que un interés público aconseja hacer desaparecer para lo sucesivo.

Informaciones oficiosas aseguran que el Poder Ejecutivo no se ha creído obligado a solicitar esos acuerdos, porque ellos no corresponden en las sesiones extraordinarias o de prórroga en que estaba el Congreso por convocatoria del Poder Ejecutivo, en las que, a su juicio, las cámaras no pueden tratar otros asuntos que aquellos que expresamente les hayan sido sometidos a su deliberación en la misma convocatoria, y que, por consiguiente, el Senado no puede en esas sesiones ejercitar las facultades co-ejecutivas; considerándose por otra parte habilitado el Poder Ejecutivo para hacer por su cuenta los nombramientos enunciados en la disposición del inciso 23 de lartículo 86 de la Constitución, que autoriza al señor Presidente de la República para llenar las vacantes de empleos que requieran el acuerdo del Senado por medio de nombramientos en comisión.

Si fuera ésta la verdadera razón en que se ha apoyado el Poder Ejecutivo para haber procedido en la forma que lo ha hecho, querría decir, que tiene un concepto erróneo sobre los derechos fundamentales que la Constitución atribuye a esta honorable Cámara, cuando dispone que el Poder Ejecutivo deberá solicitarle los acuerdos necesarios para poder hacer los nombramientos de ciertos funcionarios públicos, político-admi-

(1) Publicación autorizada por el honorable Senado, que consta en el *Diario de Sesiones* de esta fecha.

nistrativos, judiciales y diplomáticos; como querría decir, también, que tiene una idea no menos equivocada de la disposición constitucional citada.

Creo que cuando la Constitución ha establecido que el Poder Ejecutivo solicite del Senado esos acuerdos, ha querido otorgar a esta honorable Cámara el derecho de ejercitar una acción fundamental de gobierno, y por eso le ha dado una facultad co-ejecutiva propia, que limita las del señor Presidente de la República, para hacer por sí y por su exclusiva cuenta tales nombramientos.

En ese caso, la autoridad del señor Presidente es insuficiente para producir los nombramientos, porque necesita previamente el acuerdo del Senado, que pudiendo prestarlo o negarlo, obliga de esa manera a aquél a presentar candidatos que reúnan las condiciones de idoneidad necesarias para desempeñar las altas funciones que se les quiera encomendar.

El acto que debe producir el Poder Ejecutivo no significa una simple función trivial, de la que pueda prescindir, sino el cumplimiento de una obligación constitucional, que está fundada en razones de orden, de buen gobierno y de eficacia administrativa; y a su vez, cuando el Senado interviene en esos pedidos de acuerdos, no desempeña una mera función mecánica, sino que ejercita un derecho propio, emanado de una facultad esencial de gobierno, conferida por la Constitución, y que se explica por la necesidad que existe, de que el criterio del Poder Ejecutivo, para hacer ciertos nombramientos, sea compartido con el del Senado, que viene así a ejercitar una función de contralor para conseguir el mayor acierto posible en la designación de las personas.

Así, pues, el deber en que está el Poder Ejecutivo de solicitar estos acuerdos, es ineludible; obedece a una exigencia de la Constitución, la que, al dar intervención al Senado en estos acuerdos, ha querido confiar a este cuerpo una alta y esencialísima función de gobierno, basada en el principio de la limitación y del equilibrio de los poderes, que constituye una de las bases en que se apoya nuestra organización institucional.

Sin romper ese equilibrio, sin lesionar hondamente nuestro sistema institucional, sin violentar los términos y el espíritu de la Constitución, y sin entrar en el terreno de lo arbitrario, el Poder Ejecutivo no puede prescindir de esos acuerdos, y el Senado, a su vez, en presencia de la absorción de sus facultades, no puede permanecer impasible, porque eso significaría renunciar a la defensa de sus propias facultades.

Cuando se sostiene que durante las sesiones extraordinarias del Senado el Poder Ejecutivo puede hacer nombramientos de oficio, amparado en la disposición del artículo 86 de la Constitución, se incurre en un error fundamental, porque hasta leer los términos en que está concebida esa disposición y las consideraciones en que fué fundada en la Convención

Constituyente de 1860, para darse cabal cuenta de que esa disposición se refiere únicamente a las vacantes que se produzcan en el receso.

Esa disposición se explica, como una medida de previsión tomada para evitar perjuicios al servicio público, en los casos en que se produzcan vacantes durante el receso y no pudieran llenarse hasta la próxima reunión del Senado. Para evitar eso, es que se resolvió autorizar al Presidente de la República para llenar los puestos en comisión. Sin torturar los términos de aquella disposición, y el espíritu y la letra de la Constitución, y sin estirar su interpretación en una forma excesivamente habilidosa, no puede entenderse que ella autoriza al Ejecutivo para hacer nombramientos en comisión, cuando el Senado funciona en sesiones de prórroga o extraordinarias. Se entiende que el Congreso está en receso, cuando no funciona; pero cuando las cámaras se reúnen para deliberar, para sancionar leyes y ejercitar las facultades que les acuerda la Constitución, entonces no están en receso, y no es, por tanto, el caso en que el Poder Ejecutivo está habilitado para hacer los nombramientos en comisión o provisionales.

Desde el año 1860, siempre, y en todos los casos, invariablemente, sin una sola excepción, el Ejecutivo ha solicitado los acuerdos del Senado cuando éste ha funcionado; ya fuera en sesiones ordinarias, de prórroga o extraordinarias, siendo recién ahora que el Ejecutivo actual, quebrantando la práctica establecida, y con otro criterio, ha resuelto hacer por su sola cuenta los nombramientos, empezando por los de ministros plenipotenciarios en Francia y en el Uruguay, los que fueron nombrados en comisión en el espacio de tiempo comprendido entre el 12 de octubre a la fecha de la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

Pues bien, el Poder Ejecutivo no ha podido nombrar a esos ministros en comisión, porque la autorización que tiene por la Constitución para hacer nombramientos de ese carácter es sólo para llenar las vacantes que se produzcan en el receso, y las legaciones mencionadas quedaron vacantes en el mes de setiembre del año pasado, o sea durante las sesiones ordinarias.

Estando mal hechos esos nombramientos, los distinguidos caballeros que ocupan esos altos cargos, si bien tienen condiciones personales muy apreciables para desempeñar las funciones lucidamente, no tienen en verdad la representación legítima del país por no haberse llenado el requisito previo del acuerdo del Senado, y sus actos podrían ser observados con muchísimo fundamento.

El Poder Ejecutivo ha hecho también varios nombramientos en comisión, de altos funcionarios administrativos y judiciales, sin el acuerdo del Senado y mientras funcionaba este cuerpo en sesiones extraordinarias; y como por las razones que he expuesto, considero que esos nom-

bramientos tienen un vicio de nulidad, creo que las personas que ocupan los cargos para que fueron nombradas en aquellas condiciones, en realidad están desempeñando indebidamente funciones que no les corresponden y, en consecuencia, produciendo actos que pueden dar lugar a nulidades, con grave perjuicio para los intereses públicos.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, y tratándose de un asunto delicado y de muchísima importancia, desde que afecta las facultades co-ejecutivas propias de esta Cámara, que ella está obligada a defender, hago moción para que al honorable Cámara resuelva someter el estudio de este asunto a la Comisión de Negocios Constitucionales, con recomendación de preferente atención, a fin de que a la brevedad posible pueda dictaminar si, a su juicio, los nombramientos hechos en comisión por el Poder Ejecutivo, mientras el Senado funcionó en sesiones de prórroga o extraordinarias, afectan o no las facultades co-ejecutivas del cuerpo, debiendo, en caso afirmativo, aconsejar el procedimiento a seguir.

B

Mensaje del Poder Ejecutivo proponiendo al acuerdo el nombramiento de comisionados municipales de la Capital.

Buenos Aires, mayo 14 de 1917.

Al honorable Senado de la Nación.

El Poder Ejecutivo tiene el honor de solicitar de vuestra honorabilidad el acuerdo necesario para la designación en el cargo de miembro de la Comisión Municipal de la Capital, de los señores Luis A. Mela, doctor Matías Gil, doctor Eduardo M. Tomaszewski, Aquiles J. Bucich, Luis M. Beascochea, doctor José Marcos Pagliere, Pedro López Anaut, ingeniero Víctor Spota, doctor Juan F. Pascualetti, Francisco Carrere, Domingo A. Guzzo, doctor Francisco Beiró, doctor Juan C. Hiriart, doctor Carlos A. Varangot, teniente coronel Francisco R. Denis, Juan B. Barnetche, Jacinto Fernández, Ingeniero Ignacio Unanue, doctor Delio Aguilar y Victoriano Imizcoz, para que fueron nombrados en comisión durante el receso del honorable Congreso.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

H. IRIGOYEN.
R. Gómez.

C

Dictamen de la Comisión de Acuerdos y votación de la Cámara.

Honorable Senado:

La Comisión de Acuerdos ha tomado en consideración el mensaje del Poder Ejecutivo solicitando vuestro acuerdo para nombrar la Comisión Municipal de la Capital compuesta por los señores Luis A. Mela, doctor Matías Gil, doctor Eduardo M. Tomaszewsky, Aquiles J. Bucich, Luis M. Beascochea, doctor José Marcos Pagliere, Pedro López Anaut, ingeniero Víctor Spota, doctor Juan F. Pascualetti, Francisco Carrere, Domingo A. Guzzo, doctor Francisco Beiró, doctor Juan C. Hiriart, doctor Carlos A. Varangot, teniente coronel Francisco R. Denis, Juan B. Barnetche, Jacinto Fernández, ingeniero Ignacio Unanue, doctor Delio Aguilar y Victoriano Imizcoz, y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja no le prestéis vuestro acuerdo.

Sala de la Comisión, junio 9 de 1917.

*Julio A. Roca. — R. Patrón Costas.—
Ignacio D. Irigoyen*

Sometido este dictamen de la Comisión al honorable Senado, reunido en sesión secreta el día 9 de junio de 1917, fué votado “pasándose el voto de los señores senadores por la urna, resultando afirmativa de diez votos contra nueve”. (Acta de la sesión respectiva).

D

Mensaje de insistencia del Poder Ejecutivo.

Buenos Aires, junio 27 de 1917.

Al honorable Senado:

El Poder Ejecutivo se ha informado de la resolución del honorable Senado negando el acuerdo pedido para el nombramiento de los miembros de la Comisión Vecinal de esta ciudad que fueron designados durante el receso legislativo. Esa negativa de todos los ciudadanos propuestos para constituir dicho cuerpo, así como su fundamento, han sorprendido al Poder Ejecutivo.

La circunstancia de que los miembros de la Comisión Vecinal sustenten los ideales triunfantes en los comicios de que surgiera el actual

Gobierno de la Nación con todos sus prestigios, lejos de ser observable, responde a un pensamiento previsor, y a los más rígidos principios de lógica, de moral política y de ordenada administración.

Ha surgido este Gobierno de una consagración del sentimiento público, de larga y dolorosa elaboración, hacia la conquista de virtudes democráticas positivas, en beneficio de todos los argentinos, como que todos fueron llamados a participar de ese movimiento nacional, caracterizado no sólo por su objetivo fundamental, que fué aquella gran causa pública, sino también por la más absoluta integridad de sus procedimientos, por su plena intransigencia para juzgar los atributos morales del bien común perseguido, y por los más altos ideales de la libertad, de civilización y de progreso.

Dentro de tales conceptos y en ejercicio de sus facultades constitucionales ante el régimen transitorio porque atraviesa el municipio de la Capital, el Poder Ejecutivo nombró los ciudadanos que debían componer la Comisión Vecinal consultando los anhelos públicos que le dieron nacimiento, las responsabilidades que contraía ante la opinión al designarlos, y el desconcepto en que cayeron las pasadas administraciones locales.

Conocido es el proceso de descomposición de la Municipalidad de Buenos Aires, durante los últimos decenios que comprendió por igual a corporaciones de origen electivo como a las designadas por el Poder Ejecutivo; en el primer caso, porque fueron casi siempre el resultado de fraudes, y formadas a base de caudillismos vecinales y presiones del poder central; y en el segundo, porque, si bien formaron parte de ellas personas de ponderación y bien intencionadas, la falta de homogeneidad de sus componentes y los intereses privados en pugna, suscitaron dificultades de todo orden que malograron la acción de los que ocuparan esas posiciones en la creencia de que tendrían una cooperación eficaz en sus buenas iniciativas.

La consecuencia de esa anormalidad, convertida en sistema en la vida de la Municipalidad de Buenos Aires, ha sido la esterilidad para el bien público y el imperio de intereses vedados, que prosperaban al amparo de la anarquía reinante.

Con tales antecedentes, cuando pendía de la sanción legislativa un proyecto de ley que organiza la constitución y funcionamiento del Consejo Deliberante, necesario era buscar la reacción por medio de elementos caracterizados, que por sus antecedentes y por la uniformidad en su orientación de reparación política y administrativa, operasen como resorte armónico, que restaurase lo que había destruído una falta de comunidad de propósitos inspirados en ideales tan altos como son los consagrados por la opinión en las contiendas cívicas que se libran en to-

do el país; circunstancia que hace, además, exponentes de la mayoría de la opinión a los ciudadanos designados por el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo consideró que mientras se realizase la elección comunal debía designar ciudadanos, que en el corto período de actuación deparado a sus actividades, constituyeran una asamblea homogénea, cuya unidad de principios y de acción, hiciese la obra común más fácil y más eficaz. Al proceder en esa forma, entendía hacer recaer sobre sí toda la responsabilidad de los actos de la corporación. En razón de este criterio de orden moral, juzgó indispensable que los comisionados fuesen adictos a sus principios. De haber dado participación a diversas tendencias, la comuna, en tanto no fuese elegido su concejo, se hubiese visto sometida a las vacilaciones y disidencias inevitables, inherentes a los primeros pasos de las asambleas heterogéneas, con la consiguiente dispersión de esfuerzos, y de la esterilidad de la acción administrativa.

No puede atribuirse a designios partidarios una medida fundada en necesidades de orden público y en un concepto moral de responsabilidad severa. Este gobierno, que es el pueblo mismo, pues considera ser su expresión fidedigna, cuenta entre sus deberes y propósitos esenciales, la mayor equidad para todas las tendencias e ideas políticas, el mayor respeto por los derechos de las corporaciones, y hubiera acatado la resolución de vuestra honorabilidad en su facultad de denegar acuerdos para los nombramientos, si ella no hubiese afectado el concepto que los inspiró, alterando así en su esencia el espíritu de una medida justa y necesaria.

El Poder Ejecutivo, que persigue el mejoramiento de todas las ramas de la administración, y que es el responsable directo de la gestión municipal en la ciudad de Buenos Aires, ha tenido que elegir representantes de su confianza, que constituyeran una promesa de que no continuaría el desquicio crónico, originado en gran parte por contradictorios intereses que sólo pueden desaparecer por la acción de una fuerza cuyos componentes aun en voluntades en favor de la realización de un programa a que consagrara sus actividades, vinculándose en la hora propicia para su causa, lo mismo que en la adversa.

El Poder Ejecutivo tiene el más alto concepto respecto a la competencia y honorabilidad de cada uno de los vecinos propuestos, y piensa que vuestra honorabilidad habría participado de la misma opinión, si se hubiera pronunciado, como correspondía constitucionalmente, con relación a los méritos individuales de aquéllos, y no en conjunto, para desestimarlos de plano por consideraciones que no pueden servir de base al juicio del honorable Senado sin el peligro de caer en el extravío de limitación casi anulatorio de la facultad de nombrar, que incumbe al Poder Ejecutivo.

Cuando los electores sean los responsables de la designación, ellos se preocuparán, seguramente, de elegir a los que inspiren mayor seguridad de que responderán a sus orientaciones, como lo ha hecho ahora con igual móvil el Poder Ejecutivo, ejercitando una función constitucional que pone en sus manos ocasionalmente, el nombramiento de personal de todas las ramas de la administración municipal.

Estas consideraciones inducen al Poder Ejecutivo a insistir ante el honorable Senado en el pedido de acuerdo para el nombramiento de los miembros de la Comisión Vecinal propuestos anteriormente.

Saluda al honorable Senado con su consideración más distinguida.

H. IRIGOYEN.

R. Gómez.

E

Dictamen de la Comisión de Acuerdos y votación de la Cámara.

La Comisión de Acuerdos ha considerado con la atención que la importancia del asunto reclama, la comunicación del Poder Ejecutivo pasada a su estudio, por la que insiste en un pedido de acuerdo para designar miembros de la Comisión Municipal a los mismos ciudadanos cuya confirmación en sus cargos fuera denegada por vuestra honorabilidad.

La Comisión ha apreciado detenidamente las razones invocadas por el Poder Ejecutivo en la nota de referencia, pero no entrará a discutirla en este informe porque entiende que al prestar o negar los acuerdos, el Senado ejercita facultades propias, las que debe cumplir conforme a su criterio dentro de la más grande libertad.

Ha de limitarse entonces a reproducir las razones en que fundó su despacho anterior, las que fueron expuestas por su miembro informante. Pero antes de hacerlo no debe dejar pasar en silencio la indebida intromisión del Poder Ejecutivo en materia que pertenece al fuero interno de esta Cámara al juzgar los procedimientos usados en la votación por ella, de lo que es juez único y exclusivo, y la publicidad que ha dado el Poder Ejecutivo a la comunicación dirigida a vuestra honorabilidad que por su naturaleza debía ser reservada, con las circunstancias agravantes de que fuera divulgada por *La Prensa* antes de recibirse por la Secretaría del Senado.

Como ya lo manifestara anteriormente la Comisión, los nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo sometidos al acuerdo de vuestra honorabilidad han recaído en miembros dirigentes, presidentes

o delegados a la convención de los comités de la Capital, del partido Radical. En su oportunidad formuló el análisis detallado de la lista de los propuestos, con indicación del cargo político desempeñado por cada uno de ellos, y como sus afirmaciones no han sido rectificadas, habiéndose, por el contrario, ratificado expresamente por el Poder Ejecutivo, el criterio con que ha procedido a hacer las designaciones, la Comisión cree que no es del caso reproducir esa demostración.

Ha creído y cree que los nombramientos propuestos por el Poder Ejecutivo, dada la filiación política uniforme y militante de las personas designadas, son inconvenientes dentro de un buen concepto de gobierno democrático, porque el régimen de las unanimidades en los cuerpos deliberantes, conspira contra el buen manejo de los intereses públicos, toda vez que el control se limita por la solidaridad que crea el vínculo partidista, desapareciendo así la responsabilidad de los funcionarios. Por otra parte, la uniformidad de opiniones nacida de la vinculación de intereses comunes, limita el debate que ilustra y que es garantía de acierto y de justicia en las resoluciones que se tomen.

La representación de las minorías como necesarios elementos de control en el Gobierno, es un derecho universalmente reconocido hoy y ha sido incorporado a nuestra legislación positiva, en la Ley Electoral que nos rige, en la organización municipal vigente y en el proyecto de reformas sancionado por ambas Cámaras del Congreso; de manera que puede decirse con verdad que los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo vulneran el derecho de las minorías, y en este caso tal vez el de las mayorías, para tener voz y voto en el manejo de los grandes intereses de la comuna de la Capital Federal.

No puede argumentarse que las razones que han inspirado nuestra legislación positiva, tan conveniente, tan necesaria para el buen gobierno y para el progreso de nuestra democracia, no son aplicables a un cuerpo deliberante nombrado por el Poder Ejecutivo, porque en este caso la Comisión de Vecinos reemplaza al Concejo electivo, conservando las mismas funciones de éste y teniendo la plenitud de las atribuciones que la ley le acordaba; entre otras muchas y muy importantes la de votar el presupuesto y las ordenanzas de impuestos y la que le confiere el artículo 12 de la Ley de reformas a la orgánica municipal, al disponer que el Intendente podrá ser denunciado ante el Concejo, por mala conducta o negligencia grave en el desempeño de su cargo y podría preguntarse: ¿a qué queda reducida esa función que tiene por objeto hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, en un Concejo formado por autoridades directivas de comités políticos estrechamente vinculados entre sí y con el Intendente Municipal y solidarizados en su actuación por un interés político común?

Es, además, de temer muy fundadamente que en un cuerpo así

constituído primen los intereses políticos y que la administración municipal se desvirtúe en sus altas finalidades con grave daño para la comuna de la Capital y con evidente peligro para la prescindencia e imparcialidad de las autoridades en las contiendas cívicas, situación para ellas que se ha considerado necesaria como factor de garantía de la libertad electoral.

El Senado, en este caso de la Comisión Municipal, debe ser especialmente celoso en la apreciación de las condiciones que reúna ese cuerpo, para el buen desempeño de las delicadas e importantes funciones que está llamado a desempeñar, porque no debe olvidar que así como el Intendente Municipal, en su función ejecutiva, es un representante del Presidente de la República, jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, según el artículo 86, inciso 3º, de la Constitución, razón por la cual vuestra honorabilidad no ha hecho objeción ninguna a su nombramiento, habiéndole prestado su acuerdo; el Concejo Deliberante o Comisión de Vecinos reemplaza por delegación de facultades con la extensión y limitación que la Ley le da al Congreso, que es por el artículo 67, inciso 27, de la Constitución, la legislatura local de la Capital de la Nación. De manera que el Senado está especialmente interesado en saber cuál es la actitud que tenga ese cuerpo que va a desempeñar, por delegación, funciones que son de su exclusiva competencia. Y esa es una razón más para que el Poder Ejecutivo, al constituir el Concejo, tuviera en cuenta los distintos núcleos de opinión representados en el Congreso.

Por las razones expuestas, que están dentro del criterio que se ha trazado la Comisión de Acuerdos para juzgar las propuestas sometidas a su deliberación y consejo, criterio que se inspira en los grandes y permanentes intereses de la Nación colocados por encima de toda conveniencia política o partidaria, la Comisión cree que vuestra honorabilidad debe insistir en su sanción anterior, en defensa de la justicia de las razones que determinaron su conducta, y en defensa del respeto que deben inspirar sus resoluciones tomadas en uso de facultades propias que por su naturaleza no pueden ser discutidas.

R. Patrón Costas. — Ignacio D. Irigoyen. — Julio A. Roca.

Puesto a votación este dictamen, dice el señor secretario Ocampo: "Han votado veintidós señores senadores por la afirmativa y cuatro por la negativa". (DIARIO DE SESIONES DEL SENADO, año 1917, tomo I, págs. 195 y siguientes).

F

Decreto del Poder Ejecutivo de nuevo nombramiento de los comisionados.

Buenos Aires, julio 27 de 1917.

Vistas las renunciaciones presentadas por los señores comisionados municipales, don Luis A. Mela, doctor Matías Gil, doctor Eduardo Tomaszewski, doctor José Marcos Pagliere, doctor Pedro López Anaut, ingeniero Víctor Spota, doctor Juan F. Pascualetti, don Francisco Carrere, don Domingo A. Guzzo, doctor Francisco Beiró, doctor Juan C. Hiriart, doctor Carlos A. Varangot, teniente coronel Francisco Denis, don Juan B. Barnetche, don Jacinto A. Fernández, ingeniero Ignacio Unanue, doctor Delio Aguilar y don Victoriano Imizcoz, y considerando:

1º Que los renunciados en el desempeño de sus cargos han cumplido plenamente los propósitos que tuvo en vista el Poder Ejecutivo al designarlos;

2º Que la comisión conferida subsiste en toda su fuerza legal hasta el fin del período legislativo en curso, según los términos expresos en el inciso 22, artículo 86, de la Constitución Nacional.

Por tanto, el Poder Ejecutivo de la Nación decreta:

Art. 1º — Solicítese de los ciudadanos nombrados continúen prestando sus servicios honoríficos hasta el término legal de su mandato.

Art. 2º -- Comuníquese, etc.

H. IRIGOYEN.

R. Gómez.

G

Nombramiento de empleados del Senado. — Despacho de la Comisión especial. — Informe del senador doctor Roca.

Sesión del 13 de febrero de 1917.

Sr. Presidente. — La Cámara, en su sesión anterior, resolvió tratar en la presente sesión el despacho de la Comisión especial, nombrada para estudiar el reclamo que formuló el señor senador Villanueva, respecto al nombramiento de empleados del honorable Senado.

Al someter este asunto a la consideración de la honorable Cámara, siento la necesidad de llamarle su atención porque encierra a través de

una cuestión, al parecer nimia, y con un olorcillo de aldea, cuestiones fundamentales que se rozan con las facultades que tiene el Vicepresidente de la República en el ejercicio de sus funciones constitucionales de Presidente del honorable Senado.

Estas facultades esenciales, que son correlativas a las graves responsabilidades que le incumben, no pueden ser aminoradas, cercenadas, ni suprimidas, a juicio de la presidencia. Creo y espero que el honorable Senado, al tratar este asunto, respondiendo a sus tradiciones de prudencia y de serenidad, no ha de llegar a herir la dignidad de la Nación ni la alta representación que invisto, que no viene de la honorable Cámara, sino de la Constitución y del voto del pueblo argentino.

Tengo fe y confianza en esta alta serenidad de la Cámara, pero si, desgraciadamente, llegase a suceder lo que no espero, creo, también, que lealmente debo declarar que he de sostener mi autoridad, que he de sostener mis facultades constitucionales esenciales, y esto no tan sólo por lo que respecta a la alta investidura que me corresponde defender, sino también en prez y honra de la Cámara, para quien tuve tan sólo palabras y sentimientos de alta cordialidad y de profundo respeto, desde el primer instante en que tuve el honor de hacerme cargo de su presidencia.

Definida así mi situación, creo, señores senadores, que debo excusarme de presidir la deliberación y resolución de este asunto y, en tal virtud, invito al señor Presidente provisorio del Senado a ocupar la presidencia.

Después de una moción de postergación, dice el

Sr. Presidente. — Debe tratarse el asunto e invito al señor Presidente provisorio a ocupar la presidencia.

Sr. Villanueva. — Yo me encuentro en el mismo caso que el señor Presidente y no sé si debo presidir la sesión, habiendo sido yo el autor de la reclamación; en todo caso, reclamaría una decisión de la honorable Cámara.

Sr. Presidente. — Pero lo que está en discusión, son los procedimientos de la presidencia.

Sr. Roca. — Pido la palabra.

Yo entiendo, respetando como debo hacerlo, la opinión del señor Presidente, que la deliberación y la resolución que el Senado de la Nación pueda tomar en este asunto, no afectará en lo más mínimo la presencia del señor Presidente a la cabeza de este cuerpo, porque no dudo ni por un solo instante, que el Senado, al resolver este asunto, ha de ser tan celoso de sus propios fueros y privilegios, como de la altísima situación constitucional del señor Vicepresidente de la República.

Yo creo que el señor Vicepresidente de la República puede seguir cumpliendo su deber desde ese sitio, sin ningún reparo.

Sr. Presidente. — Yo insisto en excusarme, por la índole del asunto y en que la resolución que se tome, puede rozar mi alta autoridad. Por consiguiente, me parece que debo ser reemplazado por el señor Presidente provisorio durante esta deliberación.

Sr. Villanueva. — Desde que no hay oposición de parte del Senado, no tengo inconveniente en reemplazar al señor Vicepresidente de la Nación.

—Asentimiento.

Sr. Presidente. — Sí, señor; hay asentimiento.

Abandona la presidencia el doctor Pelagio B. Luna y la ocupa el señor Presidente provisorio, senador Villanueva.

Sr. Presidente. — Se va a dar lectura del

Despacho de la Comisión Especial

—Se lee:

Honorable Senado:

La Comisión Especial nombrada por vuestra honorabilidad para entender en el reclamo formulado por el señor Presidente provisorio, senador doctor Benito Villanueva, sobre nombramientos de empleados dejados sin efecto por el señor Vicepresidente de la Nación al hacerse cargo de la presidencia del honorable Senado, ha examinado las circunstancias del caso y conceptúa:

- 1º Que al considerar las renunciaciones del prosecretario y redactor del Cuerpo de Taquígrafos y subscribir los decretos de nombramientos de 5, 6 y 9 de octubre próximo pasado, el señor senador doctor Benito Villanueva ejerció atribuciones conferidas por el Reglamento en su carácter de Presidente provisorio del honorable Senado, de conformidad a precedentes y costumbres invariablemente observados en casos semejantes;
- 2º Que el artículo 58 de la Constitución Nacional faculta a cada Cámara para dictar su Reglamento, y que hay conveniencia en evitar en lo sucesivo conflictos análogos al ocurrido, que afectan la cordialidad de relaciones que debe existir entre el honorable Senado y su Presidente, y sin que ello importe alterar los actos ya producidos, tiene el honor de aconsejar la sanción del siguiente

PROYECTO DE DECRETO

Artículo 1º — El Presidente y Vicepresidente provisorios, en ejercicio al iniciarse el receso del Congreso, continuarán en el desempeño de sus cargos hasta la inauguración del nuevo período legislativo.

Art. 2º — Desde la fecha, el nombramiento y remoción de empleados del honorable Senado, con excepción de los secretarios, y la confección de los proyectos de presupuesto, de sueldos y gastos del mismo, competen a la mesa de la Cámara, compuesta del Presidente y del Presidente y Vicepresidente provisorios.

Art. 3º — Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a esta reforma, la cual se incorporará al Reglamento.

Sala de la Comisión, febrero 6 de 1917.

*Ignacio D. Irigoyen. — Julio A. Roca. —
Carlos Zabala.*

Sr. Presidente. — Está en discusión en general.

Sr. Roca. — Pido la palabra.

No habrían sido necesarias, señor Presidente, las palabras con que el señor Presidente del honorable Senado, ha dado singular relieve e importancia al asunto que informo a nombre de la Comisión Especial del Senado, para que ésta le atribuyera y le diera toda la importancia que comporta para la vida y el prestigio del Senado, ya que se trata, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución, de una cuestión de privilegios, en la cual el Senado es juez exclusivo, estando eliminada por sanción expresa de la jurisprudencia de las naciones que se rigen por instituciones análogas a las nuestras, la jurisdicción de cualquier otra autoridad, de cualquier otro tribunal, cuando se trata de la sanción de preceptos que garantizan la independencia y la libertad del cuerpo.

No solamente por estas consideraciones, habría la Comisión Especial del Senado de dar especial atención a la cuestión promovida por el señor Presidente provisional en sesiones anteriores, sino porque ella, además, afecta la cordialidad de las relaciones que deben existir y cultivarse entre el Presidente que la Constitución ha dado a este cuerpo y el propio Senado; cordialidad de relaciones que no sólo se basa en la ley escrita, sino que se basa en la costumbre, propia del Senado argentino, y en la de las instituciones análogas del mundo.

Ha debido la Comisión Especial, por respeto al Senado, por respeto a quien ejercía, por su elección, el altísimo cargo de Presidente provisional y de Presidente en caso de acefalía, ha debido, digo, salvaguardar con todo celo las prerrogativas que dimanaban de su propio nombramiento, es decir, la propia elección del Senado.

Así, ha tomado especialmente en cuenta, dos aspectos de la cuestión, que se refieren a la legitimidad de los nombramientos realizados en fecha 5, 6 y 9 de octubre por el señor Presidente provisional del Senado: una, que tiene especial atingencia con las propias facultades del mismo, y la otra, que se refiere a las circunstancias de hecho, en la cual se han operado dichos nombramientos.

Respecto de las facultades del Presidente provisional, la Comisión Especial no ha vacilado en considerar, como el propio Presidente provisional, que él tenía todas las facultades necesarias para producir esos nombramientos. Lo ha hecho por dos razones: en primer lugar, por considerar que el Senado, al no prever en su Reglamento la duración del cargo de Presidente provisorio, para después de iniciado el receso de las sesiones legislativas del Senado, ha incurrido en esta omisión, previendo la existencia y actuación permanente del señor Vicepresidente de la República, Presidente nato, por lo tanto, del Senado, y que las funciones del Presidente provisorio sólo serían indispensables para el caso de las funciones del cuerpo, desde que, en su receso, la Presidencia del Senado es legítimamente ejercida por el Vicepresidente de la República.

Cuando llega el caso constitucional de que falta el Presidente, las funciones constitucionales del Vicepresidente de la República en el Senado, son ejercidas, de acuerdo con la ley del 63, por el Presidente provisorio del Senado, que es su reemplazante natural y legal. Luego, pues, dentro de la economía del Reglamento del Senado, las facultades del Vicepresidente de la Nación, cuando éste desaparece, porque va a ocupar la Presidencia de la República, o cuando éste no existe, deben corresponder legítimamente al Presidente provisorio. Esta es una interpretación perfectamente lógica, desde que éste ejerce las funciones en su reemplazo.

Es esta, a mi juicio, la razón de la omisión del Reglamento del Senado que, a diferencia del de la Cámara de Diputados, no establece quién debe presidir o ejercer la Presidencia de la casa y del personal del cuerpo durante el receso del Congreso. Si no bastara, señor Presidente, esta consideración, para suponer que el Presidente provisorio del Senado, ha ejercido atribuciones que le son propias al dictar estos nombramientos, debería recordar a los señores Senadores, que está consagrado por la tradición, que es ley del Senado y especialmente de éste, lo que se llama "consuetudo parlamenti", es decir, la práctica, los hábitos del Parlamento; y en esta materia debemos reconocer, que es práctica consuetudinaria del Parlamento argentino, que su Presidente provisorio, en los casos análogos al presente, ejerza las funciones del Vicepresidente de la República durante el receso del Congreso.

En cuanto a las circunstancias de hecho que han determinado los decretos del Presidente provisorio del Senado, si no fueran bastantes, señor Presidente, los motivos que han inducido al señor Presidente provisorio, como ser, renunciaciones, en unos casos, o comunicaciones, en otros, de haberse acogido a la jubilación, para que el Presidente provisorio se creyera habilitado para considerar vacantes los cargos que proveía con nuevos titulares, me bastaría hacer presente que, de acuerdo con las prescripciones del Reglamento, tiene facultad para remover empleados del Senado, y que es práctica, si no corriente, por lo menos existente, en los anales de la administración argentina, de que se haga uso de la facultad de nombrar empleados, sin necesidad de las previas renunciaciones de los titulares en ejercicio, bastando simplemente el nombramiento de un empleado para determinado cargo, para que se considere que eso significa el propósito de declarar vacante el cargo proveído.

Pero no ha sido el caso, por cierto, de que el Presidente provisorio del Senado haya creado vacantes a objeto de proveerlas con nuevos titulares; se ha encontrado, a juicio de la Comisión, con vacantes efectivas, desde que las personas que ocupaban esos cargos o habían hecho renuncia de ellos, o se habían acogido a la jubilación dejando vacantes los puestos que ocupaban.

La Comisión, opinando que el Presidente provisorio del Senado había procedido dentro de facultades legítimas, para dictar los decretos de fecha 5, 6 y 9 de octubre, no ha debido, pues, vacilar en afirmar esta convicción ante el honorable Senado, haciéndolo en la forma que lo ha hecho, con el propósito de no crear dificultades para el funcionamiento regular de la administración del mismo, y para mantener la armonía que debe necesariamente existir, entre las autoridades que la Constitución asigna al Senado y el Senado mismo.

Al considerar, señor Presidente, la situación creada por este conflicto, no ha podido menos la Comisión Especial, de tener en cuenta, que dificultades de la índole de las que han motivado estos nombramientos no eran frecuentes en los anales del Senado Argentino. No recuerdo, señor Presidente, ningún otro caso de conflicto completamente análogo al que hoy ocupa la atención del honorable Senado, y por lo mismo, señor Presidente, dada la prudencia, dada la ecuanimidad, que ha sido norma de las resoluciones del Senado argentino, no es de extrañar que habiendo funcionado este organismo con toda regularidad, no se haya preocupado el Senado de establecer modificaciones a una situación legal o de hecho, que no había producido en la práctica inconveniente alguno en sus funciones. Pero también, señor Presidente, es de elemental previsión y es de elemental juicio que cuando dificultades

de la índole de la producida llaman la atención del honorable Senado respecto de la organización dada por su propio Reglamento, y cuando estas organizaciones rozan cuestiones de fuero y privilegio que debe ser el Senado celoso en guardar y resguardar, es conveniente, digo, señor, que afirme en reglas positivas, en reglas que son de una prudencia y de una serenidad ejemplares, los respetos y las consideraciones que merece este alto cuerpo, ya que no es posible cerrar los ojos, señor Presidente, a las tendencias un tanto anacrónicas, un tanto sediciosas conque manifestaciones aisladas de la opinión quieren menoscabar los respetos que legítimamente merece la altísima representación de los Estados argentinos.

Ha debido, señor Presidente, la Comisión estudiar la organización de las asambleas legislativas, y ha debido buscar en el resto del mundo civilizado ejemplos y modelos para guiar su conducta, y orientar su opinión en este caso. De las organizaciones similares del mundo, resultan dos que podrían equipararse en cierto modo al Senado argentino; si bien, una sola de ellas puede ser considerada como perfectamente similar, dada la condición democrática y federal del país para el cual ha sido creada la institución del Senado, y de la analogía de instituciones que públicamente rigen ambas organizaciones.

Me he referido, señor Presidente, a dos altos modelos: a la Cámara de los Lores de Inglaterra, y al Senado de los Estados Unidos. No es, por cierto, la Cámara de los Lores el modelo en el cual debiéramos inspirarnos para organizar y asegurar el funcionamiento del Senado argentino; pero no podemos prescindir de considerar que la Cámara de los Lores es una de las pocas asambleas legislativas del mundo cuya presidencia es ejercida por una persona ajena al cuerpo, como sucede en el Senado argentino. Las asambleas legislativas tienen todas presidentes que emanan de su seno, de la propia corporación, y entonces las atribuciones y las facultades del Presidente son la emanación del cuerpo mismo, mientras que en la Cámara de los Lores no ocurre semejante cosa. El Presidente de la Cámara de los Lores, es un miembro del gabinete, es el "Lord High Chancellor", que representa la persona del Ejecutivo en la Presidencia de la Cámara de los Lores; es una persona extraña al cuerpo mismo, y ni siquiera en determinadas oportunidades tiene asiento en el seno del mismo. Como miembro del Poder Ejecutivo, como miembro del gabinete, toma asiento en las bancas de la Cámara de los Lores y sostiene desde ellas la política del gabinete. Pero, como miembro del Ejecutivo, es completamente ajeno a funciones y atribuciones que son propias de la Cámara de los Lores.

El Senado de los Estados Unidos tiene una organización en este sentido también similar. El equilibrio de la representación de los Esta-

dos, como es público y notorio, y no voy a incurrir en repetir nociones elementales, hizo necesaria la existencia de un Presidente que fuera ajeno a cualquiera de las representaciones de los Estados; y se pensó que el Vicepresidente de la Nación, que no tenía más facultades constitucionales que la de reemplazar al Presidente de la República en caso de afección, y que el resto del tiempo no tenía atribución alguna, podría ejercer este servicio de presidir las deliberaciones del Senado, como un juez, manteniendo, no solamente la proporcionalidad numérica que corresponde a los Estados en su representación en el Senado, sino también la imparcialidad indispensable en sus deliberaciones; ésta es la razón histórica y política de la Presidencia del Senado, confiada al señor Vicepresidente de la Nación.

De esta premisa constitucional, deriva, lógicamente, la naturaleza de las funciones confiadas por la Constitución, confiada por la práctica constitucional y por el hábito consuetudinario de los Estados Unidos.

El Vicepresidente de los Estados Unidos no tiene ni asomo de las facultades que tiene el Presidente del Senado argentino; no interviene para nada en la formación de las Comisiones del Senado, que son expresión del cuerpo mismo; no interviene en las designaciones de los funcionarios importantes del Senado, ya que los secundarios es bien sabido que tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el nombramiento corresponde a las respectivas comisiones. El Presidente del Senado de los Estados Unidos, no tiene más función constitucional que la de presidir las deliberaciones del cuerpo y ejercer las funciones de policía y publicidad esenciales e inherentes al cuerpo, como ser, según la frase vulgar y conocida, la boca del cuerpo mismo, es decir, la persona que ejerce la facultad de hablar en nombre del cuerpo.

En frente de estas dos organizaciones, nos hemos encontrado con la organización del Senado Argentino que tiene como fundamento constitucional el mismo, desde que la Constitución argentina no ha hecho más que reproducir los términos de la Constitución americana. En lo que se refiere a las funciones del Vicepresidente de la República, se ha desviado del modelo americano en las prácticas de sus instituciones, dando al Vicepresidente de la República, en ejercicio de la Presidencia del Senado, atribuciones sin duda, incomparablemente superiores a las que ejerce su similar en Estados Unidos.

La Cámara de Senadores, al dictar su Reglamento inicial, adoptó el Reglamento del Senado de la Provincia de Buenos Aires, sin pensar que el Senado de la Provincia de Buenos Aires tiene una organización política diferente del Senado de la Nación, y creyendo que las soluciones reglamentarias del Senado de la Provincia de Buenos Aires no po-

drían tener inconveniente en la práctica, en su aplicación en el Senado de la Nación.

En cierto modo, la previsión de los senadores que adoptaron ese Reglamento ha resultado justificada, porque estas dificultades no se han producido durante su práctica constitucional; pero es que en el caso que se presenta ante la consideración del Senado, es conveniente que el Senado adopte una resolución que, a la vez que explique las atribuciones que le son propias y emanadas del artículo 58 de la Constitución, establezca, también, normas convenientes y útiles para la buena marcha del propio Senado, estableciendo, como lo propone la Comisión, una solución de armonía, una solución de equilibrio que aúne y refunda en una sola fórmula las atribuciones que son propias del Vicepresidente y las atribuciones que son esenciales e irrenunciables del propio Senado de la Nación.

Así, señor Presidente, y no inventando, y no por razones de una banal cortesía social, sino por razones de cortesía política, que está incorporada al tecnicismo y terminología jurídica de las naciones más adelantadas de la tierra, como sucede en Estados Unidos. La Comisión Especial del Senado ha debido tener en cuenta la "senatorial courtesy"—cortesía senatorial— incorporada como procedimiento y como regla a las sanciones del Senado, con igual fuerza y con igual observancia. Esta cortesía ha establecido diferencias hasta en las modalidades propias de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Así, mientras que la actividad, la noción exacta del tiempo, es un aspecto constante en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos para limitar el ejercicio de la palabra en condiciones de tiempo y de medida, de modo que no pueda perturbarse la mejor aplicación de ese tiempo, la cortesía senatorial establece que ningún senador puede ser interrumpido, molestado en el ejercicio de la palabra, confiando en que esta cortesía es una forma indirecta de impedir la obstrucción y el abuso oratorio.

Bien, señor Presidente; no corresponde a los miembros de la Comisión Especial, al ofrecer solución como la que propone, hacer siquiera indirectamente su propia apología; pero no está de más, en hora como ésta, en que parece ser una función normal del hombre de gobierno referirse a la sinceridad, a la lealtad, a la prudencia, expresar la serenidad con que la Comisión ha propuesto esta fórmula, que llamaré de solución, de transigencia, de cordialidad, respetando como debe respetar al señor Vicepresidente de la República por los múltiples títulos que le crea el hecho de ser el elegido del pueblo argentino, y el hecho de su condición personal, tan respetable para los señores senadores, y la circunstancia de las palabras que, por cierto, no habrán caído en

olvido, que pronunció cuando asumió su altísimo cargo en el mes de octubre próximo pasado.

La Comisión Especial cree que nada puede fundar mejor la prudencia y el equilibrio de la solución que propone, que el conocimiento de lo que significa realmente en los Estados Unidos el Vicepresidente de la República. Voy a acudir a un testimonio irrecusable, al testimonio del propio Presidente Wilson, autor de un célebre libro: "El Gobierno Congresional de los Estados Unidos".

Dice al final:

"Indudablemente se consideraría como del todo impropio, si en un esbozo del Senado se omitiese por completo hacer mención del Presidente del Senado; y sin embargo, hay poquísimo que decir sobre el Vicepresidente de los Estados Unidos. Su posición es la de una insignificancia anómala, y la de una curiosa incertidumbre. Visiblemente él no es, estrictamente hablando, una parte de la Legislatura, —claramente no es un miembro de ella,— no siendo tampoco un funcionario ejecutivo. Es una de las cosas notables respecto de la que es difícil encontrar, al hacer un bosquejo del Gobierno, puesto alguno adecuado en donde discutirla. Debe figurar naturalmente junto con el Senado, al cual está unido; pero en él no goza de grandes consideraciones. El es simplemente un funcionario judicial, instalado para presidir la marcha de una asamblea, cuyo reglamento él no tiene voz al formularlo y que no puede tenerla tampoco para modificarlo. Su importancia oficial no se puede comparar siquiera, con la del Presidente de la Cámara de Representantes. En tanto que es Vicepresidente, es oficialmente inseparable del Senado; su importancia consiste en el hecho de que pueda cesar de ser Vicepresidente. Su dignidad principal, además de presidir sobre el Senado, descansa en la circunstancia de que está a la expectativa del fallecimiento o de la incapacidad del Presidente.

Y el principal impedimento al discutir su cargo es que al explicar cuán poco hay que decir sobre él se ha dicho evidentemente todo lo que hay que decir."

No queremos, por cierto, señor Presidente, que el Presidente del Senado pueda determinar un juicio como el que ha merecido al eminente repúblico que hoy preside los destinos de aquella gran nación, el Vicepresidente de su propio país; queremos, de acuerdo con el derecho consuetudinario argentino, conservarle la plenitud casi de las atribuciones que hoy tiene; seguirá siendo siempre el jefe de la casa, seguirá siendo siempre la voz del Senado, seguirá siempre ejerciendo la facultad de nombrar las Comisiones del Senado que tiene por la propia reglamentación; ejercerá todas las funciones que ejercita el Presidente

de la Cámara de Diputados, que tiene facultades excepcionales en el desempeño de su cargo, y la única limitación que se establece, es la de invitarle, por medio de la sanción del presente proyecto, a llamar a colaborar a la mesa del Senado, en el mejor acierto en la designación de los empleados del propio Senado, que son la expresión del Senado mismo, es decir, elegidos en cumplimiento de los mandatos del Reglamento.

Finalmente, señor Presidente, no habría cumplido íntegramente mi mandato, ni habría recogido en el fondo de su intención las palabras del señor Presidente del Senado, al poner a deliberación el proyecto de la Comisión Especial, si no hiciera un voto de que el Senado argentino, en esta ocasión, como en todas las otras que le puedan depurar sus funciones históricas y constitucionales, pueda merecer las palabras que dijo del Senado de los Estados Unidos, Daniel Wébster: "Este es un Senado y un Senado de iguales, de hombres de honor individual, de carácter personal y de independencia completa; no aceptamos jefes, ni reconocemos dictadores; es ésta una sala de consulta mútua y no una arena para exhibiciones de campeones."

He dicho. (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*)

H

Reformas al Reglamento. — Proyecto de resolución del senador doctor Enrique del Valle Iberlucea

Sesión del 31 de mayo de 1917.

El Senado de la Nación resuelve:

Artículo 1º Modifícase el Reglamento de la Cámara en la siguiente forma:

Art. 13. Se suprimen las siguientes palabras: "debiendo hacerse en su primera reunión el nombramiento de las Comisiones".

Art. 30. Se suprimen las siguientes palabras: "nombrar los Senadores que hayan de componer las Comisiones".

Art. 50. Se agregan las siguientes palabras: "En la primera reunión ordinaria que el Senado celebre, después de su renovación trienal, procederá directamente, o delegando esta facultad por resolución expresa en la mesa de la Cámara, al nombramiento de las Comisiones".

Art. 71. Se substituye su redacción por la siguiente: "El Senado, en los casos que estime conveniente, o en aquellos en que no estuviera previsto en este Reglamento, podrá nombrar o autorizar a la mesa de

la Cámara para que nombre Comisiones Especiales que dictaminen sobre ellos”.

Art. 74. Se substituye su redacción por la siguiente: “Los miembros de las Comisiones permanentes conservarán sus funciones hasta la próxima renovación trienal del Senado, a no ser relevados mediante resolución de la Cámara”.

Artículo 2º Publíquese, etcétera.

E. del Valle Iberlucea.

INDICE

INDICE

DEBATES CONSTITUCIONALES

I

FACULTADES DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO PARA HACER DECLARACIONES GENERALES

	<u>Pág.</u>
<i>Antecedentes</i>	11
I. Introducción	12
II. Origen y evolución jurídico-histórica	13
III. En el derecho público argentino	15
IV. Precedentes parlamentarios	18

II

FACULTADES DEL CONGRESO PARA ACORDAR LA CONSTRUCCIÓN DE LÍNEAS FÉRREAS DENTRO DEL TERRITORIO DE LAS PROVINCIAS

<i>Antecedentes</i>	23
I. Palabras de introducción	24
II. Criterios de interpretación constitucional	25
III. Evolución de la jurisprudencia en los Estados Unidos	27
IV. Fórmula del federalismo argentino	28
V. Criterio de interpretación de la Constitución Nacional	31
VI. La Constitución Argentina y su modelo	33
VII. Fundamento positivo de la jurisdicción legislativa en el territorio de los Estados	35
VIII. Extensión y carácter de la facultad de reglar el comercio	36
IX. Jurisprudencia norteamericana	39
X. Analogía con la jurisprudencia nacional	43
XI. Derecho preexistente de los Estados para legislar el comercio a falta de legislación nacional	44

	<u>Pág.</u>
XII. La protección económica como fundamento de la intervención en los Estados	49
XIII. Poderes implícitos del Congreso	53
XIV. Dominio eminente o derecho de expropiación. — Jurisprudencia americana	55
XV. Derecho nacional de expropiación	59
XVI. Las corporaciones agentes del gobierno	61
XVII. Poderes concurrentes	64
XVIII. Conflictos y bases de solución	66
XIX. El inciso 16 del art. 67 de la Constitución	71
XX. Faz política y económica de la cuestión	76
XXI. Unidad ferroviaria	80
XXII. Conclusión	82

III

FACULTADES DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y PROVINCIALES SOBRE POLICÍA SANITARIA ANIMAL

I. Exposición y aclaración previa	87
II. Aspecto constitucional de la cuestión	92
III. Cláusulas de la Constitución afectadas por el proyecto	94
IV. Los gobernadores de Provincia, agentes naturales del gobierno federal	101
V. Facultad del Congreso para reglar el comercio	103
VI. Limitaciones a los poderes nacionales y provinciales	105
VII. Antecedentes nacionales	107
VIII. Jurisprudencia norteamericana comparada	110
IX. Lo que comprende el comercio de un Estado	111
X. Poderes de policía	113
XI. Crítica del proyecto	120
XII. Legislaciones extranjeras	123
XIII. Objeciones particulares al proyecto	126
XIV. Conclusiones	128

IV

EL ESTADO DE SITIO. FACULTADES Y CAUSAS PARA ESTABLECERLO

<i>Antecedentes</i>	133
I. Origen del proyecto	135

	<u>Pág.</u>
II. Conmoción interna	136
III. El orden público en la ciudad moderna	138
IV. Estado de sitio preventivo	140
V. Necesidad y eficacia del estado de sitio	142

V

EL ESTADO DE SITIO. SUSPENSIÓN Y LEVANTAMIENTO

<i>Antecedentes</i>	147
I. Advertencias previas	148
II. Cesación de las causas	149
III. Conducta observada por el P. E. durante el estado de sitio	150
IV. Libertad de crítica política	152
V. Fuerzas que actúan en las sociedades modernas	153
VI. Deberes de la prensa como factor de la educación social y política	154
VII. El apostolado de la cátedra	156
VIII. Misión de los hombres de gobierno en nuestras democracias	158
IX. El fraude y la revolución	160
X. Votos finales	161

VI

EL ESTADO DE SITIO. LAS HUELGAS COMO CAUSAS

<i>Antecedentes</i>	165
El estado de sitio. Las huelgas como causa	167

VII

RESIDENCIA DE EXTRANJEROS

<i>Antecedentes</i>	177
I. Génesis y naturaleza de la ley	178
II. Réplica a las objeciones legales	182

VIII

RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CAPITAL

I. EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

	<u>Pág.</u>
I. Posiciones previas	189
II. El argumento de las contradicciones. Evolución y progreso	193
III. Necesidad y urgencia de la reforma	198
IV. La reforma y los intereses políticos	203
V. Las libertades comunales	205
VI. Los antiguos cabildos coloniales	208
VII. Evolución constitucional	212
VIII. Fundamento constitucional del proyecto	214
IX. Jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos	218
X. Sentido moderno y práctico de la reforma. Conclusión	220

IX

RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CAPITAL

II. EN EL SENADO

I. Oradores y actores políticos	227
II. Tergiversaciones en el debate. Sus verdaderas bases	232
III. Caracteres del actual sistema	237
IV. Refutación de tesis diversas. Carácter constitucional del Distrito Federal	243
V. Personería constitucional del nuevo municipio. La crisis municipal moderna. Conclusión	249

X

INTERVENCIÓN FEDERAL EN LAS PROVINCIAS

<i>Antecedentes</i>	257
I. El Poder Ejecutivo en la cuestión de Santa Fe	258
II. Facultad de intervención y autonomías de Provincia	261
III. Posición y fueros del Presidente de la República ante el Congreso	264

APENDICE

	<u>Pág.</u>
I. Decreto del Gobierno Nacional sobre jurisdicción de los ferrocarriles	271
II. El Ferrocarril Central Argentino contra la Provincia de Santa Fe, sobre repetición de pago indebido. Fallo de la Corte Suprema de Justicia Nacional	284
III. Policía Sanitaria animal. Proyecto modificando el del Poder Ejecutivo	292
IV. Ley de policía sanitaria de los animales	296
V. Residencia de extranjeros.	
1. Proyecto del senador doctor Miguel Cané	302
2. Texto vigente. (Ley número 4144)	303
VI. Reforma del régimen municipal de la Capital.	
1. Proyecto del diputado doctor Juan A. Argerich.	303
2. Ley número 4029	304

EL SENADO FEDERAL

<i>Advertencia preliminar</i>	309
-------------------------------------	-----

I

NOMBRAMIENTOS DEL P. E. EN COMISIÓN, DURANTE EL RECESO DEL SENADO

*Dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales.
Sesión del 24 de agosto de 1917*

I. Antecedentes y exposición del asunto	313
II. Luchas entre los poderes del gobierno	318
III. Las vacantes y los nombramientos en comisión	321
IV. Facultades del Presidente y del Senado durante el receso, y en períodos de prórroga y extraordinarios	336
V. Dictamen de la Comisión Judicial del Senado de los Estados Unidos, sobre el significado de la palabra <i>receso</i> , en relación con la facultad del Presidente de hacer nombramientos	341
VI. Los casos de insistencia del Poder Ejecutivo y su validez constitucional. La contienda entre el Presidente Jackson y el Senado de los Estados Unidos, de 1833-1834	348

	Pág.
VII. El nombramiento de comisionados municipales de la Capital	355
VIII. Facultades propias del Senado sobre acuerdos. Conclusiones.	361

II

EL VOTO DEL SENADO EN LOS ACUERDOS. SU CARÁCTER CONSTITUCIONAL

Discurso en la sesión secreta del 3 de julio de 1917	371
--	-----

III

FACULTADES DEL SENADO Y DE SUS PRESIDENTES PARA NOMBRAR SUS COMISIONES Y EMPLEADOS

*Dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales.
Sesión del 5 de julio de 1917*

I. Exposición. — Antecedentes. — Bases constitucionales. Precedentes y ejemplos	379
II. Misión constitucional del Senado. — Funciones del Vicepresidente de la Nación como Presidente del Senado	384
III. La facultad de nombrar empleados y autoridades. — El Reglamento del Senado y su valor constitucional. — Formación de la mesa	387
IV. Uso de la facultad en el caso estudiado. — Duración de los poderes del Presidente <i>pro-tempore</i>	394
V. Política y moral de los hechos. — Acción contra la autoridad del Senado. — Conclusión	399

IV

INTEGRACIÓN DEL SENADO FEDERAL. — INTERVENCIÓN A LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

*Discurso en nombre de la Comisión de Negocios Constitucionales.
Sesión del 12 de setiembre de 1916*

I. Antecedentes y exposición de caso	407
II. Concurrencia de los poderes provinciales	414
III. Una aclaración doctrinal	417

V

**ELECCIONES SENATORIALES. — FACULTAD DEL SENADO PARA
JUZGARLAS. — LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES Y EL
SENADO FEDERAL**

Sesión del 10 de agosto de 1916

	<u>Pág.</u>
I. Antecedentes parlamentarios. — Despacho e informe de la Comisión	423
II. Doctrina de los poderes del Senado	425
III. La legislatura de Córdoba y el Senado de la Nación	441
IV. Supremacía del Senado Federal	443
V. Urgencia y preferencia de las cuestiones de privilegio. (Sesión en minoría del 26 de agosto de 1916)	450
VI. Los partidos políticos y la cuestión en debate. Declaración política	456
VII. Interpretación constitucional. Pluralidad y mayoría. (Sesión del 29 de agosto de 1916)	458
VIII. La facultad del Senado ante el derecho federal y provincial	462
IX. La elección de senador por una legislatura es un acto definitivo e irrevocable	466
X. La jurisprudencia y la doctrina. — Títulos probatorios. — Alcance de la prerrogativa senatorial	469

VI

**LA INMUNIDAD SENATORIAL. — INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN
DEL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN**

Discurso en la sesión del 22 de setiembre de 1914	475
---	-----

ANEXOS

A. Discurso del senador doctor Ignacio D. Irigoyen, en la sesión del 29 de mayo de 1917	487
B. Mensaje del Poder Ejecutivo proponiendo al acuerdo los nombramientos de comisionados municipales de la Capital	490
C. Dictamen de la Comisión de Acuerdos y votación de la Cámara	491
D. Mensaje de insistencia del Poder Ejecutivo	491

	<u>Pág.</u>
E. Dictamen de la Comisión de Acuerdos y votación de la Cámara	494
F. Decreto del Poder Ejecutivo de nuevo nombramiento de los comisionados	497
G. Nombramiento de empleados del Senado. — Despacho de la Comisión Especial. — Informe del senador doctor Roca	497
H. Reformas al Reglamento. — Proyecto de resolución del Senador doctor Enrique del Valle Iberlucea. — Sesión del 31 de mayo de 1917	507

