

pulso vital, sin transcendencia efectiva, como magistralmente lo explica Rivarola (*ob. cit.* p. 89).

El maestro cuyo centenario celebramos sistematiza y jerarquiza sus ideas religiosas, filosóficas, políticas y jurídicas. Hace de ellas, un conjunto armonioso —por el fondo y por su forma, como por su trabazón lógica,— un sistema de ideas que tiene su base en la Filosofía, su inspiración, en su credo, y sus aplicaciones, en la Historia, la Ciencia Política y el Derecho constitucional. Con todo, su exagerado dogmatismo (exagerado por sus críticos y detractores), es menos sensible que el de sus antecesores y que el de muchos de sus sucesores en la misma cátedra, profesores y publicistas de este siglo, teorizadores unos, casuistas, otros, que presumen de liberales y de progresistas, y que podrían ser discípulos suyos, en método y en contenido, porque él hace de sus ideas religiosas y filosóficas un haz de luz que ilumina el camino para llegar a sus concepciones políticas. De ahí que, entre las fuentes del Derecho constitucional, señale, entre otras, al Derecho divino. Su religiosidad le permite fundar en sólido terreno —el de la caridad y fraternidad cristianas, superiores a toda fraternidad y solidaridad— su teoría de la libertad, fundamento de todo su sistema político, y también su teoría antirracista, y la liberalidad del trato a los extranjeros, que son rasgos característicos del mismo. Funda su recto individualismo en la naturaleza espiritual del hombre y lo coloca, como corresponde por su origen y por su destino superior, en el centro de su sistema filosófico y político. Los acontecimientos mundiales actuales, y el auge de las doctrinas contrarias que inficionan a la ideología contemporánea, produciendo aquéllos, demuestran palmariamente la superioridad del mismo y su valor incuestionable frente al totalitarismo y a otras teorías políticas modernas, que el insigne argentino denunció y rebatió, adelantándose a su época, privilegio del genio, que le coloca entre los prohombres de la argentinidad. (*)

(*) El trabajo que antecede forma los capítulos I y II de una obra en preparación sobre las ideas políticas de D. José Manuel Estrada (Nota de Redacción).

Estrada y el derecho público de las provincias y territorios nacionales

SEGUNDO V. LINARES QUINTANA

Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Plata. Sub-encargado de Derecho Constitucional y Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Director del Departamento del Trabajo en la Provincia de Buenos Aires. Miembro del Instituto de Ciencias Políticas.

Mucho se ha discutido entre los constitucionalistas argentinos sobre la influencia que la Constitución de los Estados Unidos ha tenido o podido tener sobre la Ley Fundamental que estructura el gobierno de nuestro país. Desde la famosa polémica de Sarmiento con Alberdi, que sentaron las dos tesis opuestas al respecto, hasta la reciente opinión que expone el Profesor Macdonald de la Universidad de California, mucho se ha escrito y hablado al respecto ¿Qué pensaba Estrada sobre el punto? El gran constitucionalista hace un magnífico estudio comparativo del desarrollo histórico del federalismo argentino y norteamericano.

Estima Estrada que la marcha histórica de los Estados Unidos de Norte América, desde el nacimiento de aquella nacionalidad hasta su organización definitiva, ha sido de la diversidad a la unidad. Las colonias norteamericanas eran absolutamente independientes entre sí; cada una tenía su gobierno propio, y sus leyes y costumbres eran diversas; presentaban algunas analogías, pero jurídica e históricamente eran independientes. Todas ellas se encontraban sometidas a la autoridad real inglesa; mas no existía una autoridad secundaria que ejerciera poder general sobre el cuerpo colonial. En 1643, las colonias de la Nueva Inglaterra trataron de constituir una liga, que resultó efímera, para prevenirse contra los riesgos resultantes de las insurrecciones indígenas y por los ataques de Holanda. Transcurrió más de un siglo hasta que se repitiera tentativa semejante. En 1754, temiéndose un ataque francés, Franklin sugirió la idea de constituir esa unión en forma permanente, pero fué rechazada. Las cuestiones motivadas por las leyes de papel sellado que

sancionara el Parlamento inglés, dieron lugar a que en 1765 se reuniera un nuevo Congreso, en el que se hallaban representadas nuevas colonias, y el cual concluyó transformándose en el Congreso de Filadelfia que en 1776 declaró la independencia, y de donde surgieron los Artículos de Confederación de 1778 y la Constitución Federal de 1787.

En cambio, según Estrada, ha sido completamente diversa la marcha de nuestro país en su desarrollo histórico. No obstante la diversidad de corrientes inmigratorias que habían poblado las provincias que hoy constituyen la República Argentina; no obstante la relativa independencia en que se hallaban en los primeros tiempos de la colonia, existían causas que hacían de ellas una verdadera unidad social: la conformación del territorio, la unidad de la legislación, la comunidad de intereses, la constitución industrial y mercantil del país, etc. "En 1810 —dice— la nación siguió unánime el impulso emancipador dado por Buenos Aires. Al mismo tiempo que ella reclutaba ejércitos, aglomeraba tesoros y arrastraba sacrificios para emancipar este Estado que todos amaban como la madre común y como el teatro destinado al engrandecimiento y desarrollo de nuestra raza, aparecían los primeros elementos políticos discordantes con la autoridad central". En 1810 se crearon algunas juntas de gobierno en las provincias, de breve duración y que reconocieron estar subordinadas a la autoridad central. Luego, los gobiernos provinciales nacidos de aquellos movimientos no llegaron a tener el carácter de los gobiernos provinciales de Nueva Granada al principio de la revolución. En 1813, la Asamblea Constituyente se llamó representante de la soberanía del pueblo argentino. Las constituciones de 1811, y 1815 y el Reglamento de 1817, si bien, al decir de Estrada, siguieron las alternativas de la opinión pública al respecto, reconocieron siempre como superior la autoridad de la nación. De 1812 a 1820, las provincias iniciaron un proceso de desmembramiento respondiendo a dos influencias: la arrogancia de la burguesía de unos centros y los deseos de los caudillos de constituirse feudos políticos. Mas ningún territorio así desmembrado de las antiguas intendencias fué aceptado en la categoría de provincia sino en virtud del reconocimiento legal que le otorgaran las autoridades superiores representantes de la soberanía nacional. Historia luego Estrada la formación de las distintas provincias argentinas, para expresar que en 1824 fué convocado un Congreso Constituyente, que se declara representante de la soberanía nacional y sanciona, el 25 de enero de 1825, una ley fundamental de la nación. La constitución dictada en 1826 fué rechazada, no porque se considerara ilegítima la autoridad del Congreso, sino porque contrariaba las pasiones predominantes y los intereses de los caudillos.

"En consecuencia —infiere Estrada—, el derecho público provincial argentino ha nacido de las variantes impresas por las revoluciones al Estado nacional en cuyo nombre fueron destronados los virreyes españoles en 1810, en cuyo nombre fué consolidada la independencia argentina en 1816", o sea, que "la elaboración política ha marchado en la República Argentina de la unidad a la diversidad". "La República Argentina —sostiene el gran constitucional— no es una nación compuesta de Estados; es un Estado dividido en provincias."

A los 17 años, en el notable opúsculo *Signum foederis*, Estrada proclamaba patrióticamente:

"Es necesario inocular en el corazón del pueblo la máxima de la hermandad; es necesario grabar en su conciencia estas doctrinas: la solidaridad argentina debe ser una verdad. Todos nosotros representamos una sola idea y una sola personalidad ante el mundo. Tiempo es ya de abandonar las mezquinas teorías del provincialismo. Las tradiciones todas son comunes, lo mismo los dolores que las epopeyas gloriosas. Buenos Aires se debe a sus hermanas, como éstas a ella."

Hermosas palabras que le dictaba un acentrado patriotismo y un profundo conocimiento de nuestra historia y nuestra idiosincrasia, y que están en un todo de acuerdo con lo que, años más tarde, ya profesor de derecho constitucional, enseña desde el elevado sitio de su cátedra:

"Me es lícito entonces arrancar los corolarios que se desprenden de todo lo que acabo de exponer. El primero es que la unidad nacional argentina no emana solamente de la Constitución escrita, sino que emana de la Constitución no escrita, de la complejión orgánica del pueblo de la República Argentina; que nuestra federación, por su espíritu y consiguiente tendencia, rechaza las doctrinas eversivas de la escuela jeffersoniana; en punto a los derechos de los Estados, y de su facultad para vetar las leyes del Congreso. La Constitución de la República Argentina nace de la soberanía nacional."

Como afirmara con justa razón otro eminente constitucionalista argentino, el Dr. Tomás R. Cullen, "el nacionalismo de Estrada se forjó en el yunque de esos magnos acontecimientos y jamás abandonó esa bandera salvadora. Pero su amor a la patria común no le hacía olvidar los intereses autonómicos de las provincias, que radicaban en su pasado histórico y en las conveniencias de un buen gobierno descentralizado. Por ésto fué un sincero y convencido federalista, no a la manera de los sece-

sionistas americanos, sino de la escuela de Wáshington, Hamilton y Marshall, de Urquiza y de Mitre”.

Podráse disentir con algunas conclusiones del eminente maestro, en punto a interpretación de tal o cual aspecto de nuestra Ley fundamental, pero por encima de cualquiera divergencia de técnico o de detalle, debe convenirse, sin hesitación alguna, en su profundo argentinismo y perfecto conocimiento del proceso elaborativo de nuestra Ley de Leyes, así como en su acendrado espíritu democrático que se trasunta nítida e inconfundiblemente cuando inaugura su curso de instrucción cívica, en 1869, diciendo: “Toda la ciencia política está contenida en la idea de libertad”.

Pese a la interpretación que Estrada hace del federalismo argentino —sintetizada en sus palabras: “Todo conflicto entre autoridades nacionales y autoridades provinciales, es decir, toda duda respecto de la capacidad que con relación a materias dadas pertenezca a la nación o a las provincias, debe resolverse en las confederaciones en ventaja de las provincias o estados; pero en las federaciones del tipo de la República Argentina debe resolverse por el contrario en ventaja de la nación”, que no concuerdan con la esencia de nuestra estructuración política concretada en el fundamental precepto del artículo 104 de la Constitución Nacional — a través de todas las páginas de sus escritos flota un inequívoco sentido de defensa de la autonomía y derechos de las provincias, así como de crítica a la forma en que los Padres de la Constitución moldearon algunas instituciones que, como la intervención federal, allanaría el derecho de las provincias al gobierno propio.

“La *protección* de que habla la Constitución norteamericana —dice— ha sido convertida en intervención por la argentina. En Estados Unidos está inhibido el poder nacional de ejercer la facultad que se le confiere, a menos de ser requerido por alguna Legislatura de Estado, o por el Ejecutivo cuando la primera no puede ser convocada, a fin de cooperar a su defensa contra los disturbios domésticos; según la Constitución argentina, de cuatro casos de intervención, sólo en dos es indispensable la requisitoria; cuando las autoridades locales peligran o han sido depuestas, ya por sedición interna, ya por invasión de otra Provincia; pero el gobierno federal puede intervenir *motu proprio* para defender una Provincia contra ataques extranjeros y para estorbar cualquier intervención de la forma republicana de gobierno. Atendidas las circunstancias que atravesaba el país al constituirse, la flaqueza de los obstáculos opuestos hoy mismo por la conciencia pública a los desmanes de mandatarios infieles, —no reprocho la alteración

del modelo— en este último punto, porque considero necesaria la protección nacional en favor de los pueblos contra los malvados que los sacrifican. Quería llamaros la atención sobre lo substancial de las variantes adoptadas. *Proteger* sólo significa cooperar con la fuerza moral y material de la nación, a conservar o restablecer el orden doméstico en las provincias: *intervenir*, por el valor propio de la palabra y el que le ha dado nuestra jurisprudencia, significa asumir total o parcialmente y por tiempo más o menos largo el gobierno de las provincias con fines puramente locales”. Destaca Estrada que “la diferencia es grande y redundante en detrimento de la autonomía provincial, que en momentos aflictivos es absorbida por la soberanía nacional.”

Claro está que Estrada, entiende que “la provincia es un elemento secundario y compuesto: lo irreductible es el municipio, y los pensadores de 1837, que han sido los legisladores de 1852 adelante, han menospreciado este dato de las ciencias”. Y llega Estrada a decir que “la provincia argentina es inmóvil y pesada como aquellos animales imperfectos de las primeras edades del globo”. Dentro de este orden de ideas, resulta lógico que exclame: “Dadme un régimen municipal completo que perfeccione la fisiología política, y a semejanza del de Nueva Inglaterra, pueda suplir la iniciativa de poderes superiores caducos o destruidos en los actos del pueblo tendentes a reconstruirlos, y será inútil la intervención nacional, a lo menos con los caracteres alarmantes que hoy reviste y necesita revestir porque sólo la mano del ejecutivo puede abrir los comicios. Si confiriéramos a los municipios la facultad de convocarse, para las asambleas electorales la autonomía provincial sería menos rozada por los agentes de la soberanía nacional, y cada pueblo encontraría en sí mismos órganos de reparación indefinida”.

Impresiona por lo acertado de sus conclusiones todo lo que Estrada opina en materia de gobierno de los territorios federales, así como su conocimiento de las instituciones territoriales existentes en los Estados Unidos de Norte América. Debe tenerse en cuenta, que en el momento en que Estrada escribía y enseñaba sobre el punto, aun no se había sancionado en nuestro país un estatuto orgánico para las gobernaciones, en ese entonces, desiertos bajo el dominio del salvaje en su mayor parte.

¿Cómo deben adoptarse a la índole del federalismo las leyes destinadas a organizar los territorios? preguntábase Estrada desde su cátedra de derecho constitucional. Y respondía:

“Se adaptan a la índole del federalismo, organizando el go-

bierno de tal suerte que sin disminuirlo hasta hacerlo impotente, tampoco se le aglomere en un solo núcleo de autoridad, de suerte de hacerlo peligroso; es decir, que se adaptan al federalismo organizando el gobierno bajo el principio de la descentralización. Se adapta también a este objeto, encaminando su régimen a preparar la conversión del territorio en provincias, como vemos que lo hace la legislación de los Estados Unidos."

He ahí, en brevísimas palabras, colocada la piedra angular del derecho público de los territorios federales. Toda legislación sobre la materia debe descansar sobre dos bases: proveer a los territorios de un gobierno adecuado para estimular su progreso y desenvolvimiento, y preparar a los mismos para su provincialización. La condición de territorio es transitoria y provisional. Entidades carentes de aptitudes para el gobierno propio —económicas y políticas—, se les somete a un verdadero proceso de aprendizaje político, bajo la tutela del gobierno federal, hasta que, acreditada la necesaria capacitación para la vida institucional autonómica, se convierten en provincias, que van a engrosar el número de las ya existentes, en un absoluto pie de igualdad con las primitivas.

Estrada, muchos años antes de que se dictara la ley orgánica de los territorios argentinos, sentaba, con magnífica visión de jurisconsulto y estadista, las bases esenciales de un derecho público de los mismos, con palabras cuya sabiduría y exactitud deben admirarse aún en nuestros días.

Transcurrirán los años y cambiarán los hombres; maestros y estudiantes se sucedarán en las aulas universitarias; progresará la técnica jurídica y se escribirán volúmenes y más volúmenes sobre derecho constitucional argentino; mas a través del tiempo y como la estrella polar que guía con sus titilantes destellos a los navegantes perdidos en la noche del mar, las enseñanzas de Estrada perdurarán e iluminarán a los argentinos en su marcha por la senda de Dios, Patria, Derecho y Libertad.

Estrada y el gobierno de las sociedades

RAFAEL MOYANO CRESPO

Doctor en Jurisprudencia
Profesor de Derecho Internacional Público
en la Universidad de Córdoba
Miembro del Instituto de Ciencias Políticas

Tiene tal vigor de unidad el pensamiento constitucional de Estrada; está tan vinculado en su génesis a conceptos más amplios que constituyen una filosofía de la vida y un ideal social, que para penetrar sus normas aplicadas a la organización del poder público y poner de manifiesto sus ideas sobre los principios que fundamentan las formas de gobierno, preciso es abordar el orden de sus opiniones sobre la naturaleza de la sociedad, desde cuya fuente va urdiendo la especulación hasta alcanzar las conclusiones que propicia en la materia constitucional de que se trata.

Así creemos oportuno realizarlo en este estudio, sin pretender por ello dar conclusiones definitivas, ni incurrir en preconceptos tendenciosos que acusarían una irreverencia para con el gran pensador y constitucionalista católico.

Con esta breve advertencia dejamos insinuado el plan de esta modesta labor, que ofrecemos en homenaje al gran tribuno, cuya vida ejemplar y cuya sabiduría continúan señalando en las horas presentes un modelo de singular elevación a las generaciones argentinas.

I

SU APRECIACIÓN SOBRE LAS FORMAS DE GOBIERNO

Si el Estado se presenta como una garantía primordial del orden racional y permanente en la vida colectiva; si en sus relaciones con la sociedad y con los individuos que la componen está llamado a regularla y a dirigirla según derecho, no podría concretarse plenamente el alcan-